

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
SOCIOECONÔMICO

**FREDNAN BEZERRA DOS SANTOS**

**REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL:** uma análise do II PNRA como política de  
enfrentamento à questão agrária

São Luís  
2016

**FREDNAN BEZERRA DOS SANTOS**

**REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL:** uma análise do II PNRA como política de enfrentamento à questão agrária

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Cesar Augustus Labre Lemos de Freitas

São Luís  
2016

Santos, Frednan Bezerra dos

Reforma agrária no Brasil: uma análise do II PNRA como política de enfrentamento à questão agrária / Frednan Bezerra dos Santos. – São Luís, 2016.

187 f.

Orientador: Prof. Dr. Cesar Augustus Labre Lemos de Freitas.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, 2016.

Questão Agrária. Reforma Agrária. Governo Lula I. Título.

CDU 333.013.6(81)

**FREDNAN BEZERRA DOS SANTOS**

**REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL:** uma análise do II PNRA como política de enfrentamento à questão agrária

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Aprovada em **29/02/2016**.

BANCA EXAMINADORA:

---

**Prof. Dr. Cesar Augustus Labre Lemos de Freitas** (Orientador)  
Universidade Federal do Maranhão

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Zaira Sabry Azar**  
Universidade Federal do Maranhão

---

**Prof. Dr. Caio Luis Chiariello**  
Universidade Federal da Grande Dourados

*“Façam de suas vidas uma poesia. Um gesto de amor. Não tenham vergonha de sonhar e lutar pela sociedade socialista, sem repetir os erros do Leste europeu, sem copiar modelos estrangeiros, mas capaz de tornar as riquezas deste país acessíveis a todos os brasileiros, de modo que, aqui, a paz seja fruto da justiça e o amor, o pão nosso de cada dia.”*

*Frei Betto*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus pelo dom da vida e pela injeção de ânimo nessa luta árdua pelo conhecimento que nos conduz à essência da realidade.

Agradecer ao Governo Federal que através do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPQ do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação proporcionou as condições materiais para a realização desta Dissertação de Mestrado que materializa uma das missões de uma Pátria Educadora.

Agradeço à Universidade Federal do Maranhão - UFMA que através dos professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico - PPGDSE e do Departamento de Economia me proporcionou rica formação crítica e abriu as portas do mundo do saber.

O sucesso de uma pesquisa no campo das ciências, em especial no campo social, não pode ser um sentimento pessoal, pois, o sujeito pesquisador é resultado do meio, especialmente do ambiente acadêmico que vivencia e da história que carrega tatuada na pele e na alma.

No caso de um pesquisador a serviço do Estado (por meio de incentivo ou atribuição) a pesquisa não pode ser considerada propriedade privada, mas, herança da sociedade que além de ser objeto é destinatária da pesquisa.

Agradeço à minha família e amigos, em especial minha mãe, meu pai, meu irmão e minha esposa. *In memoriam* aos meus avós.

## RESUMO

A hipótese que norteia a pesquisa está atrelada à compreensão de que a questão agrária no Brasil deve ser entendida, como manifestação do processo capitalista de acumulação o que nos remete ao debate sobre o papel do Estado sobre o prisma da reforma ou revolução. A atualidade da questão agrária no Brasil se observa tanto nos conflitos sociais no campo quanto na dinâmica econômica do meio-rural brasileiro que determina a história da reforma agrária frente ao avanço do agronegócio. A história da reforma agrária no Brasil deve ser entendida à luz das demandas sociais e bloqueio “político-jurídico-institucional” dessas pelas elites dirigentes do Estado que se materializa na Lei de Terras de 1850, no Estatuto da Terra em 1964, na elaboração do I PNRA no ano de 1985, na reforma agrária de mercado instituída com o apoio do Banco Mundial no ano de 1998, e na chamada “estratégia do agronegócio” quando da edição do II PNRA no ano de 2003. Do ponto de vista político ideológico a política liberalizante de combate à pobreza implantada no Brasil a partir da década de 1990, com o apoio da ONU, se encaixa na estratégia liberal de fortalecimento do mercado. Nesse contexto, a reforma agrária passa a ser uma política paliativa. No Brasil a reforma agrária só é executada a partir da pressão dos movimentos sociais. Em termos de estrutura, a dissertação está organizada em cinco capítulos, sendo que no primeiro recupera-se o debate sobre as raízes da questão agrária no Brasil tomando a terra, meio de produção, frente aos sujeitos da questão agrária como elemento central para o entendimento das contradições do desenvolvimento capitalista no campo. No segundo é discutida reforma agrária como política estruturante, recapitulado o debate político sobre a dualidade: reforma ou revolução no marco do estado capitalista contemporâneo e a institucionalização da reforma agrária como resultado da luta dos trabalhadores. No terceiro capítulo resgata-se o processo histórico da reforma agrária no Brasil com ênfase nos processos de bloqueio à reforma agrária. O quarto capítulo discute o II PNRA como política de enfrentamento à questão agrária no Brasil tomando como ponto de partida o processo de construção da política frente ao poder político e econômico do agronegócio e confronta os resultados do II PNRA com a conjuntura. Mas, a análise dos resultados do II PNRA aponta para a sua configuração como uma política setorial de fomento à agricultura familiar.

**Palavras-chave:** Questão Agrária. Reforma Agrária. Governo Lula.

## ABSTRACT

The hypothesis that guides research is linked to the understanding that the land question in Brazil must be understood as a manifestation of the capitalist accumulation process which brings us to the debate on the state's role on the prism of reform or revolution. The relevance of the land question in Brazil is observed both in social conflicts in the countryside and in the economic dynamics of the Brazilian middle-rural determining the history of agrarian reform forward the advance of agribusiness. The history of land reform in Brazil must be understood in the light of social and blocking "political-legal-institutional" demands of these by the state ruling elites that materializes in the 1850 Land Law, the Land Statute in 1964, in the preparation of I NARP in 1985, land reform market established with the World Bank support in 1998, and in the "agribusiness strategy" when editing the NARP II in 2003. from an ideological political point of view liberalizing policy to combat poverty implemented in Brazil from the 1990s, with the support of the UN, fits the liberal strengthening market strategy. In this context, agrarian reform becomes a stopgap policy. In Brazil, the agrarian reform is only performed from the pressure of social movements. In terms of structure, the dissertation is organized into five chapters, and the first recover the debate on the roots of the agrarian question in Brazil taking the land, means of production, compared to subjects of the agrarian question as the central element for understanding the contradictions of capitalist development in the field. The second is discussed agrarian reform as a structural policy, recapitulated the political debate on the duality: reform or revolution within the framework of the contemporary capitalist state and the institutionalization of agrarian reform as a result of workers' struggle. In the third chapter rescues the historical process of land reform in Brazil with emphasis on blocking processes agrarian reform. The fourth chapter discusses the NARP II as a coping policy to the agrarian question in Brazil taking as a starting point the process of political construction ahead the political and economic power of agribusiness and confronts the results of II PNRA with the situation. But the analysis of the results of II PNRA points to its configuration as a sectoral policy of promoting family farming.

**Keywords:** Agrarian Question. Land Reform. Lula Government.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Evolução do número de assassinatos no campo - Brasil (1985-2014) .....	126
Gráfico 02 - Evolução do total de Conflitos no Campo - Brasil (1985-2014). .....	127
Gráfico 03 - Evolução do número de ocupações de terras e de assentamentos rurais - Brasil (1995-2010).....	128
Gráfico 04 - Evolução do número de famílias assentadas em áreas destinadas à reforma agrária e número de famílias em ocupações de terras no Brasil nos governos LULA (2003-2010) .....	140
Gráfico 05 - Evolução da área destinada à reforma agrária no Brasil nos governos FHC e LULA (1995-2010) . .....	141

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número e área de estabelecimentos agropecuários por grupo de área total - Brasil (1995/2006). .....	143
--	-----

## LISTA DE SIGLAS

ABAG – Associação Brasileira de Agribusiness  
ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária  
ANC – Assembleia Nacional Constituinte  
BM – Banco Mundial  
CF – Constituição Federal  
CNA – Confederação Nacional da Indústria  
CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
GEE – Grau de Eficiência na Exploração  
GUT – Grau de Utilização da Terra  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
ITR – Imposto Territorial Rural  
MAPA – Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MIRAD – Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PIB – Produto Interno Bruto  
PL – Partido Liberal  
PNRA – Programa Nacional de Reforma Agrária  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RAM – Reforma Agrária de Mercado

SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural

SRF – Secretaria da Receita Federal

UDR – União Democrática Ruralista

VAR – Variedade de Alto Rendimento

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1 RAÍZES DA QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL</b> .....	17
1.1 A Questão da Terra: das contradições do desenvolvimento capitalista no campo ao debate político em torno da questão agrária no Brasil .....	18
1.2 Terra de trabalho e terra de negócio: os sujeitos da questão agrária .....	33
<b>2 REFORMA AGRÁRIA E A LUTA DOS TRABALHADORES NO BRASIL</b> ...	43
2.1 Reforma ou revolução? A reforma agrária no marco do Estado capitalista ...	43
2.2 A luta dos trabalhadores e a institucionalização da reforma agrária no Brasil	63
<b>3 REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL: histórico e nuances da intervenção do Estado</b> .....	75
3.1 A gênese da reforma agrária no Brasil e a modernização conservadora da agricultura .....	76
3.2 Redemocratização, movimentos sociais e reforma agrária no Brasil: do latifúndio ao agronegócio .....	91
<b>4 O II PNRA COMO POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL</b> .....	107
4.1 O governo Lula e a questão agrária: a construção das políticas agrárias frente ao avanço do Agronegócio .....	107
4.2 O II PNRA (2003-2006) e a Questão Agrária: conjuntura e resultados .....	124
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	146
<b>REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO</b> .....	151
<b>ANEXOS</b> .....	169

## INTRODUÇÃO

A atualidade da questão agrária no Brasil se observa tanto nos conflitos sociais no campo quanto na dinâmica econômica do meio-rural brasileiro, mas compreender a questão agrária é uma tarefa que exige uma análise profunda que perpassa pelo estudo da **dinâmica do capitalismo no campo** e os processos que o constituem como totalidade concreta, portanto, uma primeira dificuldade a ser enfrentada é a necessidade de discorrer sobre o processo histórico específico, em um espaço geográfico singular, mas no âmbito do desenvolvimento capitalista geral que no campo tem na terra, meio de produção, sua categoria central frente aos sujeitos da questão agrária.

A questão agrária, compreendida como os problemas sociais relacionados ao uso, a posse e a propriedade da terra que são determinados pelo nível de concentração fundiária, apresenta-se como singularidade do processo de mediação do capital no campo engendrada pela universalização das relações de produção que, por conseguinte, pressupõe a dominação do capital sobre todas e quaisquer formas de reprodução da vida material.

A história da reforma agrária no Brasil deve ser entendida à luz das demandas sociais e bloqueio “político-jurídico-institucional” dessas pelas elites dirigentes do Estado que no primeiro momento (século XIX) se materializa na Lei de Terras de 1850, no segundo momento na elaboração do Estatuto da Terra e no terceiro com a elaboração do Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária - I PNRA no ano de 1985. O quarto momento ocorre com a “reforma agrária de mercado” (RAM) instituída com o apoio do Banco Mundial (BM) no ano de 1998 e o quinto se dá com a ascensão do PT ao Governo Federal e edição do II PNRA no ano de 2003 quando a agricultura familiar no âmbito do “novo” pacto de poder entre Estado e agronegócio passa a desempenhar a função de bloqueio à reforma agrária.

A reforma agrária no Brasil iniciou-se a partir do Estatuto da Terra aprovado no ano de 1964 que foi a primeira lei de reforma agrária a nível nacional, porém, durante o período do governo militar (1964-1984) as demandas populares foram inibidas e logo os números da reforma agrária foram insignificantes com a criação de 48 projetos de assentamento numa área de 13.851.395 hectares.

Após o Estatuto da Terra a política oficial de reforma agrária somente será revista com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que passa a exigir a elaboração, por parte dos governos, de um Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA. O primeiro governo da nova República foi arrebatado pelo debate suscitado na constituinte de 1985, e pela combatividade dos movimentos sociais, porém, os resultados do I PNRA mostraram que apenas 6,4% da meta de assentamentos foram alcançadas com 89.950 famílias assentadas em uma área desapropriada de 4,8 milhões de hectares, aproximadamente 1,5% da previsão.

Com o primeiro Governo do Partido dos Trabalhadores foi editado o II PNRA no ano de 2003, concebido num cenário de forte emergência das demandas sociais, foi fundamental para o amadurecimento do projeto que resultou na presente pesquisa que para além da leitura dos dados oficiais, que apontam para o seu sucesso devido ao alcance e superação das metas previstas, busca analisar criticamente a sua real repercussão. Portanto, a partir do acesso aos dados disponíveis e à pesquisa bibliográfica<sup>1</sup> que nasce a necessidade de apreender à realidade concreta, expressa nos conflitos sociais no campo, em busca da sua caracterização e dos nexos, se existentes, entre essa realidade e a intervenção do Estado através do II PNRA.

O II PNRA apresenta as seguintes metas: 1) assentamento de 400 mil famílias em projetos de reforma agrária; 2) regularização fundiária para 500 mil famílias; 3) promoção do acesso a terra pelo Crédito Fundiário para 130 mil famílias; 4) recuperação da capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos assentamentos existentes; 5) gerar 2 milhões e 75 mil novos postos de trabalho permanente no setor reformado; 6) implementar o cadastramento georeferenciado dos imóveis rurais e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais; 7) reconhecer, demarcar e titular áreas de remanescentes quilombolas; 8) promover o reassentamento de ocupantes não índios de áreas indígenas; 9) promoção da igualdade de gênero na reforma agrária; 10) garantir assistência técnica e extensão rural, capacitação, créditos e políticas de comercialização às famílias das áreas reformadas; 11) universalização do direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas. (BRASIL, 2005, p. 38).

---

<sup>1</sup> A pesquisa bibliográfica iniciou-se por ventura da minha pesquisa monográfica demandada pelo curso de graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal do Maranhão e publicada em forma de livro: SANTOS (2015).

O II PNRA busca fundamentação no cenário de concentração fundiária brasileira que, segundo os dados do INCRA, mostra no ano de 2002 o percentual de pequenas propriedades era de 31,6% do total de imóveis e apenas 1,8% da área total ocupada pelas atividades produtivas rurais enquanto 0,8% do número total de imóveis ocupavam 31,6% da área total. No governo Lula entre os anos de 2003 e 2010, o aumento das grandes propriedades foi de aproximadamente 103 milhões de hectares passando a ocupar 56,1% da área total, das quais 318 milhões de hectares (55%) são classificados como improdutivas.

Por conseguinte, uma pesquisa que tem por objetivo compreender a dinâmica que assume a questão agrária, além de ser importante para a ampliação do conhecimento sobre a realidade, mostra-se extremamente oportuna no cenário atual onde as distorções sociais se agravam com o avanço do agronegócio e comprometem seriamente a reprodução social dos trabalhadores rurais.

Ao aceitar como pressuposto básico para a investigação científica a formulação de perguntas (problemas), que devem ser o fio condutor da pesquisa sobre determinado objeto, temos a busca por respostas como materialização da ciência. Porém, é necessário presteza, pois, a realidade não se apresenta desnuda ao pesquisador e, sim, revestida de “meias verdades” o que Kosik (1976, p. 11) chama de um “*claro-escuro de verdade e engano*” onde o “*fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde*”. Em outras palavras, a essência se manifesta de forma parcial ou apenas sob uma determinada óptica. Portanto, a “*manifestação da essência é precisamente a atividade do fenômeno*” (KOSIK, 1976, p. 11) e, logo, sua compreensão consiste exatamente em apreender sua essência.

**A partir dessa perspectiva se entende que a essência da questão agrária está atrelada ao processo de valorização do capital, que num primeiro momento se objetiva no processo de expropriação do trabalhador, o que conforme Karl Marx seria o ponto de partida para o desenvolvimento das forças produtivas e logo a criação da dualidade entre capitalistas e proletários.** Assim sendo, a partir da consolidação do sistema de produção capitalista, com a materialização do processo de produção ampliada do capital e da divisão social do trabalho como materialização das relações sociais capitaneadas pelo capital, podemos observar a chamada lei da acumulação

capitalista que consiste na intensificação contínua do grau de exploração do trabalho como forma de manutenção da taxa de lucro e, logo, da consolidação do trabalho como bastião da vida do trabalhador.

Ainda de acordo com Marx (2013) a produção da existência material humana no capitalismo se torna cada vez mais alienada, sendo o trabalhador dominado pelo produto do seu trabalho “*pela obra de sua própria mão*”, o que cria elementos capazes de despertar a necessidade de superação do *status quo*, ou seja, a produção da vida material passa a ocupar posição central.

A produção material da existência humana é o ponto de partida de Josué de Castro para sua análise do subdesenvolvimento como produto do desenvolvimento, em outras palavras, a supressão da fome seria o ponto central na busca/luta pela superação do subdesenvolvimento, sendo este um problema que não se resume a um distinto grupo de países, não é particular. O subdesenvolvimento para Josué de Castro não é a “*ausência de desenvolvimento, mas o produto de um tipo universal de desenvolvimento mal conduzido.*” (CASTRO, 2003, p. 104).

**A presente pesquisa admite que a forma de organização da produção seja o fator determinante da propriedade e uso da terra. Portanto, esse estudo será norteado pelo estudo do movimento do capital no campo materializado pela dinâmica do agronegócio.**

A hipótese que norteia a pesquisa está atrelada à compreensão que a questão agrária no Brasil deve ser entendida como manifestação do processo capitalista de acumulação e, logo se desenvolve com o avanço das forças produtivas através da reprodução ampliada do capital, conforme a lei geral da acumulação capitalista, o que nos remete ao debate sobre o Estado sobre o prisma da reforma ou revolução. Sendo a abordagem histórica da reforma agrária e o avanço do agronegócio pano de fundo para o entendimento da dinâmica da política agrária no governo Lula.

Dito isso, a escolha do tema da presente dissertação está atrelada à necessidade de compreender os impactos, se existentes, das políticas de reforma agrária, em especial do II PNRA, sob os determinantes da questão agrária brasileira.

Como aponta Gil (1991), em acordo às outras ciências o desenvolvimento da análise econômica se faz por diversos métodos, que objetivam garantir ao pesquisador subsídios para superação do senso comum. Sendo assim, será a partir do método dialético que a presente pesquisa será conduzida, ou seja, esse método fornecerá as bases para a interpretação dinâmica e totalizante da realidade aqui estudada, sendo essa assertiva derivada do entendimento que os fatos sociais não podem ser entendidos de forma isolada, ou seja, abstraindo as influências políticas, econômicas, culturais, etc. (GIL, 2014).

Portanto, o processo investigativo será conduzido, conforme indicações presentes na obra de Marx, a partir do estudo das categorias que expressam as relações socioeconômicas predominantes na sociedade capitalista contemporânea, pois da mesma forma que “*a anatomia do ser humano é uma chave para a anatomia do macaco*” (MARX, 2011, p. 58) a anatomia do capitalismo contemporâneo é a chave para o entendimento das suas formas mais atrasadas de manifestação.

Quanto ao Método Paulo Netto (2011) expõe de forma didática o método de Marx e aponta que o conhecimento teórico “*é o conhecimento do objeto – de sua estrutura e dinâmica – tal como ele é em si mesmo*, na sua existência real efetiva, independentemente dos desejos, das aspirações e das representações do pesquisador” (PAULO NETTO, 2011, p.20). Portanto, o objeto da pesquisa tem existência objetiva e não depende do pesquisador para existir.

Assim, a teoria é movimento real do objeto transposto para o cérebro do pesquisador e o método de pesquisa capaz de capturar a realidade concreta, partindo da aparência, em vista de alcançar a essência do objeto é a dialética. Se a essência coincidissem com a aparência, se mostrasse de forma imediata ao pesquisador, logo, toda ciência seria desnecessária (PAULO NETTO, 2011).

Marx (2011) afirma que o objeto é um elemento tanto da realidade como da imaginação, ou seja, “*é dado tanto na realidade como na cabeça*” (MARX, 2011, p. 59). Assim, a teoria é movimento real do objeto transposto para o cérebro do pesquisador e o método de pesquisa capaz de capturar a realidade concreta, partindo da aparência, em vista de alcançar a essência do objeto é a dialética, pois se a essência coincidissem com a aparência, de forma imediata, toda ciência seria desnecessária (PAULO NETTO, 2011). Enquanto processo de busca pelo

conhecimento a ciência, e seu método, utiliza-se dos mais diversos instrumentos e técnicas de pesquisa.

As importantes observações redigidas por Paulo Netto (2011) sobre o método de Karl Marx (em *O Capital*) exprime de forma clara e objetiva o percurso por ele percorrido e adverte que, para Marx, o método não é *um conjunto de regras formais* que devem ser aplicados a objetos específicos isolados para uma investigação nem, *“menos ainda, um conjunto de regras que o sujeito que pesquisa escolhe, conforme a sua vontade, para “enquadrar” o seu objeto de investigação”* (PAULO NETTO, 2011, p.53), portanto, o método, para Marx, não é uma “camisa de força” e, sim, uma determinada perspectiva do pesquisador afim de extrair do objeto suas múltiplas determinações que constituem o concreto real (PAULO NETTO, 2011).

Em termos de estrutura, a dissertação está organizada em cinco capítulos, sendo que no primeiro recupera-se o debate sobre as raízes da questão agrária no Brasil tomando a terra, meio de produção, frente aos sujeitos da questão agrária como elemento central para o entendimento das contradições do desenvolvimento capitalista no campo. O Capítulo 2 recupera o debate em torno da reforma agrária como política estruturante, recapitulando o debate político sobre a dualidade: reforma ou revolução, tomando a reforma agrária no marco do estado capitalista contemporâneo e a luta dos trabalhadores que se materializa com a institucionalização da reforma agrária. No Capítulo 3 resgata-se o processo histórico da reforma agrária no Brasil com ênfase nos processos de bloqueio à reforma agrária e a democratização como processo fundamental na reorganização dos movimentos sociais. O Capítulo 4 trata do núcleo da pesquisa que trata do II PNRA como política de enfrentamento à questão agrária no Brasil tomando como ponto de partida o processo de construção da política frente ao poder político e econômico do agronegócio e confronta os resultados do II PNRA como conjuntura e os determinantes da questão agrária em busca da interpretação dos seus resultados.

## 1 RAÍZES DA QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL

Delgado (1985) aponta a existência de uma “nova” questão agrária no período pós “*modernização conservadora*”<sup>2</sup> da agricultura brasileira que manteve a tendência à concentração da terra ratificando a estrutura agrária historicamente determinada agora a partir da sua integração ao mercado financeiro através sistema de crédito estatal. Mas, a partir dos anos 2000 temos a formação do que Delgado (2012) chama de estratégia do agronegócio que é algo politicamente diverso ao pacto de poder que cimentou a modernização conservadora no período militar, pois com a nova conjuntura política o “pacto de poder” em torno do agronegócio deve se sustentar a partir da representação parlamentar.

Ao retomar a análise do desenvolvimento do capitalismo no campo como forma de apreender a atual conjuntura no campo brasileiro se identifica a coexistência de relações de produção capitalista com relações não capitalista o que demanda a compreensão das formas como a terra é entendida pelos sujeitos da questão agrária.

O processo de expropriação da terra do trabalhador é condição necessária para o desenvolvimento do capitalismo no campo, mas não a única, pois, sendo que o movimento do capital em busca da sua reprodução no campo ocorre de forma ambígua, pois, ao mesmo tempo que produz o capitalista e a sua antítese, o trabalhador assalariado, ela produz o posseiro. Temos que a expropriação dos trabalhadores da terra se configura como uma forma de acumulação por espoliação o que faz da questão da terra um tema central para compreensão da dinâmica espacial atual da acumulação capitalista.

Assim sendo, se faz necessária a pesquisa sobre a forma como o capital se apodera da agricultura “*revolucionando-a, subvertendo as antigas formas de produção e de propriedade, criando a necessidade de novas formas*”. (KAUTSKY, 1968, p. 24). Assim como, o processo de modernização da agricultura que alcança hoje grande diversidade de produtores, pois não é “*destruindo as forças produtivas criadas no capitalismo*” (TAVARES, 2008, p. 25) que a questão agrária pode ser resolvida.

---

<sup>2</sup> Para Leite (2005) o termo “modernização conservadora” é frequentemente empregado para designar as políticas públicas voltadas para a modernização da agricultura brasileira, sobretudo no período 1965-1979.

### 1.1 A Questão da Terra: das contradições do desenvolvimento capitalista no campo ao debate político em torno da questão agrária no Brasil

Para tratar do que chamo aqui de “questão da terra” é fundamental a análise do desenvolvimento capitalista em geral o que enseja em primeiro plano o estudo das relações de produção que no caso do Brasil toma contornos bem específicos com as formas de subordinação da agricultura ao capital. Tema que considero básico, mas que nem sempre é ponderado por aqueles que percorrem o caminho conflituoso, porém necessário, da interpretação do desenvolvimento capitalista no campo brasileiro.

A terra que toma aqui centralidade no debate não é aquela “dadia da natureza”, mas sim o meio de produção, produto do trabalho humano sobre a natureza, ou seja, que sofre todas as influências da ação do homem através dos séculos, como adverte Amin (1977) ela não é “*para o camponês, diferente do arado ou da vaca, mas um meio de trabalho*” (AMIN, 1977, p. 14). Assim sendo, a partir da análise das categorias analíticas fundamentais da economia política, com o *rigor necessário*, é possível entender a dinâmica do capitalismo no campo que se expressa na produção de mercadorias, geração de mais-valia e criação de um exército de reserva, categorias que na agricultura tomam contornos específicos<sup>3</sup>.

Karl Marx parte da suposição que o modo de produção capitalista domina todas as esferas da produção, portanto, admite que na sociedade burguesa a agricultura se configure como um ramo da indústria e, logo, é inteiramente dominada pelo capital. Porém, da análise de Marx não se deve inferir que a dominância da indústria sobre a agricultura ocorra de forma unidimensional, ou que a agricultura deva acompanhar *pari passo* o desenvolvimento da indústria, ou seja, a agricultura deverá se subordinar à indústria de formas diversas em diferentes contextos.

Quanto ao nosso objeto de estudo Marx (2011) incorre em importantes reflexões quando trata do desenvolvimento da agricultura no capitalismo a partir da categoria renda da terra:

---

<sup>3</sup> Não se pretende fazer aqui um debate estritamente no plano teórico/metodológico, mas, sim, tratar das categorias e suas especificidades no desenvolvimento da análise concreta.

Nada parece mais natural, por exemplo, do que começar pela renda da terra, pela propriedade da terra, visto que está ligada à terra, fonte de toda riqueza e de toda existência [...], é a primeira forma de produção de todas as sociedades mais ou menos estabilizadas – a agricultura. (MARX, 2011, p. 59)

A passagem acima reproduzida exemplifica de forma concisa as relações aparentes que a realidade se apresenta ao pesquisador, portanto, **Marx é categórico em afirmar “*nada seria mais falso*” do que entender a categoria renda da terra como ponto de partida para o estudo do processo produtivo na agricultura** e, afirma que em todas as formas de sociedade “*é uma determinada produção e suas correspondentes relações que estabelecem a posição e a influência das demais produções e suas respectivas relações.*” (MARX, 2011, p. 59), assim sendo, em todas as sociedades a forma de produção mais desenvolvida (relativa ao grau de desenvolvimento das forças produtivas) determina as demais formas de produção.

Portanto, sendo a forma de produção industrial aquela que demanda o maior grau de desenvolvimento das forças produtivas é ela que engendra as demais formas de produção e a relação social que a domina, o capital, está na essência de toda a teia social erguida para sua reprodução. Dessa forma, como destaca Marx **a renda da terra não pode ser compreendida sem o estudo do capital, mas a compreensão do capital dispensa a renda da terra**, pois, é a forma mais desenvolvida que carrega no seu DNA as demais formas, nas palavras de Karl Marx: “*a anatomia do ser humano é uma chave para a anatomia do macaco*” (MARX, 2011, p. 58), portanto, a anatomia do capital é a chave para o entendimento das formas mais “atrasadas” de apropriação dos excedentes produzidos por uma sociedade comercial, por exemplo, a renda da terra.

Segundo Amin (1977) a renda é, para Marx, “[...] *uma categoria pré-capitalista, que subsiste apenas porque o capitalismo não nasceu do vazio.*” (AMIN, 1977, p. 18). Sendo **o capital**:

[...] **a potencia econômica da sociedade burguesa que tudo domina.** Tem que constituir tanto o ponto de partida como o ponto de chegada, e tem de ser desenvolvido antes da renda da terra. Após o exame particular de cada um, é necessário examinar sua relação recíproca. (MARX, 2011, p. 60, *grifo meu*).

A passagem acima nos permite identificar que **para Marx o capital é a essência da sociedade burguesa e, portanto é o mediador das demais relações sociais.**

Assertiva que Harvey (2005) aceita, mas adverte que para a compreensão da dinâmica espacial do capital, a partir da análise de Marx, se deve tomar a teoria da acumulação como elemento fundamental, pois seria a lógica da acumulação capitalista que determinaria o capitalismo como incessantemente expansível e revolucionário o que engendra um processo contínuo de criação e destruição das forças produtivas.

Para Harvey (2003, 2006) a apreensão da acumulação como motor do capitalismo justifica a investigação da permanência de práticas depredatórias de acumulação, que chama de acumulação por espoliação, o que para ele está estreitamente ligada à atuação estatal que por meio do seu monopólio da violência e até certo ponto da legalidade respalda e promove esse processo de acumulação.

Harvey (2003) observa que as características da acumulação primitiva de Marx não se encerraram na “etapa originária” do capitalismo e que essa análise revela uma ampla categoria de processos dos quais nos interessam a mercantilização e privatização da terra com a expropriação dos trabalhadores rurais. Em suma, para Harvey (2003, 2006) a acumulação por espoliação seria uma forma de acumulação sempre presente, mas que se acentua nos momentos de crise de sobreacumulação na busca do que chama de ajuste espaço-temporal do capital.

Tavares (2000), ao tratar do domínio territorial e o pacto de dominação que o sustenta no Brasil, afirma que, apesar do sucesso econômico do “modelo primário-exportador” quanto ao ritmo de crescimento industrial do após guerra até 1980, interroga-se quanto a **que tipo de pacto de dominação sustenta o domínio do território no Brasil**, que não permite sequer a formulação de tentativas de respostas para a crise que se instala na economia brasileira em fins do século XX. Existem, portanto, motivos estabelecidos para que se atribua essencial importância para o domínio territorial.

Dessa forma, o pacto de dominação cimentado pelo modelo primário-exportador da economia brasileira tornaram a propriedade fundiária portadora de

fundamental poder político-econômico que se mantém, mesmo após o processo de industrialização pelo qual a economia brasileira passou do pós-Guerra à década de 1980. “Assim, a ocupação mercantil e o domínio político do território tornam os ‘donos da terra’ indispensáveis ao pacto de dominação nacional.” (TAVARES, 2000, p. 136).

Nesse contexto, a propriedade da terra se torna um mecanismo fundamental para a acumulação de capital no Brasil, por conseguinte determina a expropriação dos trabalhadores da terra como uma forma de acumulação por espoliação, o que faz da questão da terra tema central para compreensão da dinâmica atual da acumulação capitalista em espaços específicos.

Karl Marx classificou a terra como uma “mercadoria especial”, pois, com base nos conceitos da economia política <sup>4</sup>, não era possível classificá-la como uma mercadoria em geral, uma vez que sua *existência* não é resultado do trabalho humano. No entanto, com a generalização das relações capitalistas de produção e logo com a instituição do direito de propriedade privada, inclusive do solo, a terra passou a ser regida pelas regras do capitalismo, ou seja, seguindo o movimento de acumulação do capital que passa a ser verificado tanto na indústria, como na agricultura e, logo a tendência de concentração do capital, indicada por Marx, também será observada na propriedade da terra, *com suas especificidades*.

Oliveira (2007) traz de forma clara e sintética como as relações capitalistas de produção se manifestam na agricultura através do desenvolvimento das categorias básicas <sup>5</sup> do capitalismo quando observa que as relações de produção são baseadas no processo de separação entre trabalhadores e meios de produção que em essência são “*relações estabelecidas entre os homens no processo de produção social. São, portanto, relações sócias de produção*” (OLIVEIRA, 2007, p. 36).

---

<sup>4</sup> Segundo Marx, a mais importante característica do capitalismo é ser um modo de produção de mercadorias, onde a mercadoria se apresenta como o principal elemento universal da sociedade burguesa e serve de mediação a todas as relações sociais, sendo que tudo produzido pelo homem deverá ter como destinatário o mercado.

<sup>5</sup> A expropriação dos meios de produção dos trabalhadores é uma condição prévia para a existência e desenvolvimento da produção capitalista. Contudo, a propriedade privada dos meios de produção a divisão social do trabalho e a troca são características fundamentais do capitalismo.

As relações capitalistas de produção são caracterizadas pela submissão do trabalho ao capital, onde se evidencia a **troca desigual** entre eles o que gera a **mais-valia** e a miséria do trabalhador que alimentam o processo de acumulação capitalista, conforme Marx: “**Essa é a lei geral absoluta, da acumulação capitalista. Como todas as outras leis, é modificada, em sua realização por variegadas circunstâncias, cuja análise não cabe aqui.**” (MARX, 1996, vol. II, p. 274, grifo meu).

A preocupação de Marx ao estudar o desenvolvimento do capitalismo no campo está na forma como a propriedade da terra se relaciona à extração da mais-valia na agricultura capitalista, ou seja, através da renda da terra: “[...] Só trataremos dela enquanto parte da mais-valia produzida pelo capital [...]” (MARX, 2008, p. 823). Assim sendo, o modo de produção capitalista, da mesma forma que expropria o trabalhador dos meios de produção na indústria subordinando-o, subtrai a propriedade da terra ao trabalhador na agricultura e o subordina, portanto, para Marx a renda da terra deve ser entendida como uma fração da mais-valia, ou seja, é, mais precisamente, componente particular e específico da mais-valia.

Ao aceitar a lei geral da acumulação capitalista temos que o capital é a relação social que materializa a captura do trabalho não pago ao trabalhador pelo capitalista que detém os meios de produção e compra força de trabalho com o objetivo de obter lucro, valorizar o capital e acumular. Esse processo que pode ser sintetizado na extração da mais-valia do trabalho com vista à acumulação exige a salutar advertência de Oliveira (2007, p. 38) que **todo processo de acumulação que não envolve a extração de mais-valia não é acumulação de capital, e sim de dinheiro**<sup>6</sup> (OLIVEIRA, 2007).

Outras contribuições à análise sobre a renda da terra também merecem destaque, tanto por sua contribuição analítica, quanto por constituírem o ponto de partida da análise crítica de Marx, destacam-se aqui as contribuições de Adam Smith {1776} e David Ricardo {1817}.

Adam Smith vinculou a existência da renda da terra estritamente à propriedade privada, pois havendo capital aplicado na terra esse como qualquer

---

<sup>6</sup> O dinheiro só é capital quando participa da reprodução ampliada do capital, ou seja, no processo de valorização.

outro capital exige lucros: *“No momento em que toda a terra de um país se tornou propriedade privada, os donos das terras, como quaisquer outras pessoas, gostam de colher onde nunca semearam, exigindo uma renda, mesmo pelos produtos naturais da terra.”* (SMITH, 1996, p. 103). Portanto, uma premissa fundamental na análise smithiana é que não exista mais a possibilidade de acesso à terra se não o aluguel ou a compra, mas ele não formula uma teoria da renda. Mas, o argumento de Smith que a renda da terra é, em última análise, proveniente da propriedade privada da terra será retomado por Marx ao aprofundar a sua análise quanto da existência de diferentes “rendas”, dentre estas, a renda absoluta da terra e as rendas diferenciais.

Outro importante teórico da economia política que prestou importante contribuição para o entendimento do desenvolvimento do capitalismo, e da renda da terra em particular, foi David Ricardo, para quem a renda da terra devia-se necessariamente à escassez de terras “férteis”, ao contrário de Smith ele não atribuía a renda da terra ao monopólio em si, mas sim à diferença de fertilidade<sup>7</sup> (natural ou artificial) da terra. Para Ricardo à medida que a demanda exige o cultivo de uma nova porção de terras com qualidade inferior essa produzirá a uma taxa de lucro inferior, considerando que a economia opere sob condições de livre concorrência, essa nova taxa seria tomada como referência pela sociedade e, portanto, nas terras de qualidade superior, será obtida uma taxa de lucros superior e esse diferencial de taxas de lucro se constituirá em renda da terra.

Ao estudar as diversas teorias da economia política clássica sobre a renda da terra, em especial a formulada por Ricardo (1996), Marx (1983, 2008) chega à conclusão que este toma como premissa a inexistência da propriedade privada da terra, pois, pressupunha o livre movimento do capital em busca das maiores taxas de lucro, o que inviabilizaria a existência da renda da terra, em suas palavras: *“[...] Se existe em excesso terra inculca em face do capital, este se move na agricultura da mesma maneira como em qualquer outro ramo industrial. Então não existe propriedade da terra, nem renda.”* (MARX, 1983, p. 739), assim sendo, temos que na interpretação de Marx **a renda capitalista da terra não se verifica sem a propriedade capitalista da terra.**

---

<sup>7</sup> A partir dessa conclusão David Ricardo desenvolve sua teoria dos rendimentos decrescentes que será uma das fontes da análise marginal neoclássica.

E quanto à teoria dos rendimentos decrescentes da produção agrícola de Ricardo, alicerçada na tese que o crescimento da área cultivada ocorre basicamente através da incorporação de terrenos piores, seja em termos de fertilidade ou de localização, Marx também diverge a refutando-a ao admitir a possibilidade do progresso tecnológico suprimir tais diferenças de fertilidade.

O progresso tecnológico para Silva, G. (1981) “[...] tenderia a limitar o crescimento da renda fundiária, tanto absoluta, como a diferencial por localização e/ou por fertilidade” (SILVA, G. 1981, p. 16), assim sendo, com o progresso tecnológico potencializar-se-ia o trabalho aplicado em um determinado solo, em outras palavras o “crescimento da produtividade social do trabalho superaria o decréscimo da fertilidade natural que se teria ao incorporar terras de pior qualidade” (SILVA, G. 1981, p. 16).

Deste modo, a mera propriedade jurídica da terra não gera renda, entretanto, dar ao proprietário da terra o direito de impedir a produção de mais-valia, o que criaria um custo de oportunidade, custo econômico. Sendo que esse monopólio da terra na agricultura assume dois aspectos distintos: Por um lado o monopólio de um fator de produção com características específicas; E por outro o simples poder de impedir a produção. Marx afirma que com esse duplo caráter da propriedade privada da terra, surge à necessária diferenciação entre a renda da terra diferencial e a absoluta.

Como já foi destacada a renda absoluta resulta do monopólio da terra, portanto, o destaque agora cabe à renda diferencial que Marx distingue em renda diferencial I e II, temas que Silva, G. (1981) resume de forma bem acessível suas diferenças fundamentais:

A renda diferencial I se refere ao fato que capitais da mesma grandeza aplicados em terras diferentes produzem resultados desiguais. A renda diferencial II advém do fato que capitais de mesma grandeza aplicados sucessivamente na mesma terra produzem também resultados diferentes, sendo por isso, considerada como a renda proveniente da intensificação da agricultura pelo capital. (SILVA, G. 1981, p. 9-10)

O destaque dado Por Silva, G. (1981) quanto à renda diferencial da terra está na sua diversidade de fatos geradores o que enseja a necessidade da análise concreta dos casos específicos de geração da renda da terra.

Para Carcanholo (1984, 2013) a renda diferencial é uma forma de valor análoga à mais-valia extraordinária <sup>8</sup> e a renda absoluta pressupõe além da existência propriedade privada da terra, que o valor extraído do processo de produção seja superior ao preço de produção. Ou seja, para geração <sup>9</sup> da renda da terra é necessário que a composição orgânica do capital <sup>10</sup>, na agricultura, seja inferior à média da composição dos demais setores da economia (ou seja, do capital social médio).

Silva, S. (1981) vai de encontro a essa interpretação afirmando que a relação entre capital e monopólio da terra determina a composição orgânica do capital na agricultura o que inviabiliza a mensuração da transferência de mais-valia da agricultura para outros setores da economia através dos preços de produção, em suas palavras:

A relação entre capital e monopólio da terra (vale dizer: o movimento do capital no campo) determina a heterogeneidade da composição orgânica do capital na agricultura (invalidando as conclusões sobre a renda baseadas em uma eventual composição orgânica, na agricultura, inferior à média da economia) e a exclusão da mais-valia gerada na agricultura do processo geral de perequação da taxa de lucro (por conseguinte, a impossibilidade de pensar, ao nível dos preços de produção, em transferências de mais-valia entre a agricultura e os demais setores da economia). (SILVA, S. 1981, p. 15).

Em outras palavras, Silva, S. (1981) afirma que a renda da terra é o resultado do movimento do capital no campo determinado pelas condições do mercado de terras e por seu consumo produtivo, do valor de uso da terra, que se manifesta através da produtividade do trabalho, sendo a renda da terra “*um elemento do valor, no sentido estrito de que este representa a unidade contraditória entre valor e valor de uso*” (SILVA, S. 1981, p. 15).

Mas, para Oliveira (2007), que retoma o argumento de Carcanholo (1984, 2013), a origem da renda da terra está nos preços dos produtos agrícolas, pois, somente quando esses estão acima do preço de produção geral a renda da terra é obtida como um lucro extraordinário. Em suas palavras:

---

<sup>8</sup> A mais-valia extraordinária para Magalhães (2004) consiste no valor produzido pelos trabalhadores empregados nos capitais mais eficientes.

<sup>9</sup> Carcanholo (1984, 2013) conclui que se a renda diferencial não é em essência produto nem apropriada, logo, ela é gerada pelos capitais que utilizam as terras necessariamente “não piores”, portanto, ela é totalmente ou parcialmente apropriada e transferida.

<sup>10</sup> A composição orgânica do capital resulta da relação de proporcionalidade existente entre o capital constante e o capital variável.

A renda da terra absoluta é, pois, obtida mediante a elevação (artificial, pois ao contrário as terras não são colocadas para produzir pelos capitalistas) dos preços dos produtos agrícolas acima do preço de produção geral (que sempre deveria ser o preço do "pioor" solo). Dessa maneira, o lucro extraordinário obtido, ao contrário da renda da terra diferencial I e II, não é fração do trabalho excedente dos trabalhadores daquela terra em particular, mas sim, fração da massa de mais-valia global dos trabalhadores em geral da sociedade. Ou seja, toda a sociedade é obrigada a pagá-lo (este lucro extraordinário chamado renda da terra absoluta) aos proprietários de terras. (OLIVEIRA, 2007, p. 55).

Oliveira (2007) ainda chama atenção para a diferenciação entre a renda da terra e a renda de juros, pois, *“Embora o preço da terra seja regido pela taxa de juro do mercado financeiro, a terra permite a quem dela se apropria o direito de cobrar de toda sociedade um tributo, a renda capitalista da terra.”* (OLIVEIRA, 2007, p. 38). Desse modo, sabendo-se que o objetivo da produção no capitalismo é a valorização do capital que se dá com a apropriação da mais-valia em forma de lucro, temos que: *“[...] aquela parcela da mais-valia gerada pelos trabalhadores agrícolas que excede o lucro médio que é **potencialmente** renda da terra, muito embora a remuneração dos proprietários rurais [...] possa incluir outras formas de renda de monopólio”* (SILVA, G. 1981, p. 13).

Para Silva, G. (1981) *“a verdadeira questão”* consiste em saber se **o capital subordina a propriedade da terra e comanda diretamente o processo produtivo?** Se a resposta é positiva (acredito que sim) a renda capitalista da terra consiste em *sobre-lucro*, um lucro extraordinário auferido pelo capital. Portanto, o caminho lógico a percorrer é determinado pelo processo de valorização do capital que em linhas gerais indica a elevação da composição orgânica do capital, e logo, tem no progresso técnico, *“que nada mais é do que uma das facetas do seu próprio desenvolvimento, a chave do processo de subordinação da terra e, por extensão, da própria natureza”*. (SILVA, G. 1981, p. 22).

Assim sendo, o desenvolvimento do capitalismo no campo tende a representar a perda de importância, relativa, da propriedade da terra, pois, se antes a terra era o principal meio de produção, agora é o acesso aos insumos modernos <sup>11</sup> que de forma geral como defende Delgado (1985, 2012) está atrelado ao acesso ao crédito.

---

<sup>11</sup> Dentre esses insumos destaca-se: máquinas, fertilizantes, defensivos, corretivos do solo, sementes melhoradas, etc.

Para Karl Marx uma das características mais marcantes do modo de produção capitalista certamente é a potencia de desenvolvimento das forças produtivas, em outros termos, o progresso técnico. **O progresso técnico consiste no desenvolvimento das técnicas com vista à dominação da natureza e do processo de trabalho pelo capital.**

Para Silva, G. (1981) o progresso técnico para Marx é compreendido:

[...] como o *progresso das técnicas capitalistas de produção*, ou seja, como um dos elementos da dominação do capital sobre o trabalho. Em resumo, todo o progresso das técnicas de produção representa antes de mais nada um *progresso das técnicas capitalistas de produção*, do processo de valorização do capital. (SILVA, G. 1981, p. 24).

O fundamento da noção de progresso técnico em Marx consiste, portanto, na ideia que este seria um mecanismo de oposição à lei tendencial da queda da taxa de lucro <sup>12</sup>, portanto, o progresso técnico resultaria no aumento da produtividade do trabalho e este no aumento da composição técnica do capital <sup>13</sup>, o qual, sob circunstâncias gerais, resultaria num aumento da composição orgânica do capital.

Assim sendo, Silva, G. (1981) adverte que o progresso técnico “[...] se expressa pelo crescimento da composição orgânica e pelo aumento da produtividade social do trabalho...” (SILVA, G. 1981, p. 26), que na agricultura, como em qualquer atividade em que o período de trabalho é determinado pela natureza, o emprego de técnicas e ou de máquinas aumentam o sobretrabalho, mas nem sempre aumentam a velocidade da rotação do capital, ou seja, a redução do tempo de trabalho necessário não significa uma redução do período de produção, portanto, “[...] a mecanização da agricultura, ao contrário do que ocorre na indústria, não modifica necessariamente o tempo de produção de uma dada mercadoria; e, como reduz o tempo de trabalho, acaba por aumentar o tempo de não-trabalho <sup>14</sup>” (SILVA, G. 1981, p. 33).

<sup>12</sup> Marx (2008) pressupõe que a taxa de mais-valia é constante e que a composição orgânica do capital (relação entre capital fixo e variável) é crescente ao longo do processo de acumulação, o que o leva a concluir que existe uma tendência à queda da taxa geral de lucro.

<sup>13</sup> Composição técnica do capital:  $k/n$ , onde:  $k$  é um índice de quantidades físicas do consumo de meios de produção como capital constante,  $n$  é o número de trabalhadores empregados.

<sup>14</sup> Diferença entre o tempo de produção e o tempo de trabalho, em outras palavras reduz a intensidade do trabalho.

Para Silva, G. (1981) as especificidades do processo de produção na agricultura evidenciam “*o porque da agricultura necessitar de um grande desenvolvimento da indústria, bem como das forças produtivas em geral*”. (SILVA, G. 1981, p. 31).

Mas, “***o que dificulta o progresso técnico na agricultura é o próprio capital; ou melhor, a contradição entre a necessidade de desenvolver as forças produtivas e a impossibilidade de garantir a apropriação privada dos seus benefícios.***” (SILVA, G. 1981, p. 35, grifo meu).

Para Silva G. (1981) as inovações na agricultura quando não individualizadas, estamos falando das especificidades climáticas, biológicas determinadas geograficamente que condicionam o processo produtivo na agricultura, seriam disseminadas de forma linear por serem externas à agricultura, ou seja, avanços científicos não específicos à agricultura ou a um produtor.

Se, por exemplo, uma variedade de determinado cereal desenvolvido para o cerrado maranhense não obterá o mesmo desempenho (talvez seja até totalmente inviável) em outra região o que faz dessa inovação específica, ou seja, com utilização limitada o que se traduz num entrave ao seu desenvolvimento, pois depois de criado o método de modificação biológica, dificilmente esse será monopolizada uma vez que o conhecimento científico não possui escala de produção e não serve estritamente apenas ao mercado.

As inovações físico-químicas e biológicas são à base do desenvolvimento tecnológico da agricultura, pois, “*leva o capital a superar as barreiras naturais*” (SILVA, G. 1981, p. 34) que não podem ser superadas pelo desenvolvimento industrial tradicional, pautado na mecanização do processo produtivo.

No Brasil o processo de modernização da agricultura que se convencionou chamar de *modernização conservadora*, por ter sido pautada na mecanização da agricultura com a absorção dos insumos modernos (físico-químicos) e conservação da estrutura fundiária altamente concentrada, conforme Delgado (1985), foi conduzido através de políticas tecnológicas específicas com a internalização do departamento de capital da agricultura e uma política fundiária

de valorização da propriedade territorial que se inscreve na articulação de interesses de setores rurais, industriais e do capital financeiro <sup>15</sup>.

Para Delgado (1985, 2012) um dos resultados da política de modernização conservadora foi a criação de um mercado de terras <sup>16</sup> onde a renda da terra exerce o poder de capitalizar o preço da terra, *“pela mesma lógica que avalia a cotação dos demais títulos portadores de renda [...] tendendo a converter a renda da terra no rendimento proporcional e equivalente da aplicação alternativa do capital dinheiro.”* (DELGADO, 1985, p. 13). Dessa forma, Delgado (1985) chega à seguinte conclusão:

Penso que o funcionamento do mercado de terras e todo o conjunto de uma política pública e privada de administração diferencial das margens e taxas de lucros na agricultura está na base do crescimento desproporcional da produção agrícola, com o agravante, ainda, do uso improdutivo da terra pelo grande capital, bloqueando formas diversas de reprodução dos pequenos produtores. (DELGADO, 1985, p. 220)

Assim sendo, o uso improdutivo da terra pelo grande capital bloqueia a reprodução dos pequenos produtores, agricultores familiares, através do uso da terra como reserva de valor e ativo financeiro através do mercado de terras.

Para Rezende (2003) o preço da terra é muito sensível às mudanças de curto prazo no mercado financeiro brasileiro, sendo a terra um reserva de valor segura diante da instabilidade do sistema financeiro nacional, mesmo que o preço da terra tenha mantido uma consistente correlação inversa com os rendimentos do mercado financeiro.

Mas, para Tavares (2000) esse mercado de terras nunca obteve amplo funcionamento <sup>17</sup> no Brasil o que considero resultado tanto da omissão do Estado brasileiro como regulador desse mercado quanto pela barreira política erguida pelos setores proprietários de terras.

Para Kowarick (2006) cabe ao Estado a regulação do mercado de terras de forma a torná-lo mais transparente e eficiente com vista a resolver questões históricas da alta concentração da propriedade da terra, da especulação e do

---

<sup>15</sup> Para ver mais sobre esse processo ver Delgado (1985, 2012) e Servilha (1994).

<sup>16</sup> Para ver mais sobre o mercado de terras no Brasil consulte Reydon e Cornélio (2006).

<sup>17</sup> Apesar de 150 anos de crescimento quase ininterrupto, o capitalismo brasileiro não conseguiu nunca completar a conversão das três “mercadorias especiais” – terra, trabalho e dinheiro –, transformando-as em mercadorias gerais “universalizantes”. Nenhum desses “mercados” [...] funcionou a contento no Brasil até o final do século XX. (TAVARES, 2000, p. 143).

apossamento e apropriação ilegal de terras públicas. Sendo que a necessidade de regulação do mercado de terras não decorre de voluntarismo ou de transformações sociais, mas da necessidade de que esse mercado, que é uma “instituição criada pelos homens” seja efetivado.

Nesse contexto cabe analisar o Imposto Territorial Rural - ITR que surgiu em 1891 como competência estadual e em 1964 passou para a jurisdição da União com sua regulamentação a partir do Estatuto da Terra e incorporação de funções extrafiscais, ou seja, o **ITR passou a ter a prerrogativa de regular o mercado de terras de forma a penalizar a propriedade da terra para especulação**, mas que apesar das modificações sofridas em 1979 (Lei nº 6.746, regulamentada pelo Decreto nº 84.685, de 06/05/1980) e na Constituição Federal de 1988 (artigo 153, inciso VI) e regulamentado pela Lei nº 9.393, de 19/12/1996, e disciplinado por Instruções Normativas da Secretaria da Receita Federal (SRF), **não obteve efetividade tanto por sua complexidade quanto pela resistência dos contribuintes em pagá-lo ou por outra ótica pela ineficiência do Estado em cobrá-lo.** (REYDON *et. al.*, 2006)

Com base na tese que a modernização da agricultura brasileira que se iniciou na década de 1970 acentuou a questão agrária prosseguimos nosso debate admitindo, conforme Silva (1990), que uma das facetas da questão agrária é a questão agrícola. Sendo que para Rangel (2005) a agricultura deveria ser capaz de suprir à demanda da indústria por matérias-primas e liberar a força de trabalho necessária para o avanço do processo de industrialização, assim sendo, se a produção agrícola não crescesse no ritmo necessário para suprir a demanda da indústria teríamos uma crise agrícola. Que para Silva (1990) está atrelada “[...] aos aspectos ligados às mudanças na produção em si mesma: o que se produz, onde se produz e quanto se produz. Já a questão agrária está ligada às transformações nas relações de produção: como se produz, de que forma se produz.” (SLVA, 1990, p. 11).

Nas palavras de Rangel: “*Define-se uma questão agrária quando o setor agrícola, como consequência da operação desse delicado mecanismo, ou não libera a mão-de-obra necessária à expansão dos demais setores ou, ao contrário, a libera em excesso*”. (RANGEL, 2005, p.41). Para Rangel (2005), segundo Bastos (2014), a questão agrária seria decorrente do processo de mecanização

da agricultura “*imposta pela penetração do capitalismo no campo*” (BASTOS, 2014, p. 299) que liberou, mais precisamente expulsou grandes contingentes de força de trabalho do campo para a cidade, o que engendrou uma nova questão, a “questão urbana” que logo ganhou protagonismo relegando à questão agrária menor importância por parte do poder público.

No entanto, concorda-se com Silva (1990) que afirma que **a distinção entre a questão agrária e a questão agrícola seria apenas um recurso analítico**, pois, “a questão agrária está presente nas crises agrícolas, da mesma maneira que a questão agrícola tem suas raízes na crise agrária”. (SILVA, 1990, p. 10-11).

Contudo, é evidente que a questão agrária não pode ser entendida como autônoma ao modo de produção hegemônico no qual ela se insere e por qual é determinada, portanto, “*Não se trata, em nenhum dos casos, de um crise interna da agricultura, mas de uma crise que atinge o conjunto do sistema social.*” (VERGOPOULOS, 1977, p. 47, *grifo meu*), em outras palavras, do capitalismo.

Assim sendo, a “liberação” do trabalhador do campo deve ser compreendida como **expropriação**, ou seja, o trabalhador é expulso do campo por não ter como reproduzir a sua vida material, quase sempre sem sequer ter a “sorte” de ser explorado pelo capital. Portanto, o desenvolvimento do capitalismo no campo engendra tanto uma questão agrária, por conta da concentração fundiária quanto uma questão agrícola, por conta das contradições inerentes ao progresso técnico na agricultura.

Outra interpretação que contribui para avançar no debate da questão agrária é a de **Mendonça (2010) que trata da questão agrária e da reforma agrária como temas do debate político**, sendo a reforma agrária uma política distributiva demandada pela sociedade civil e executada pelo Estado através de uma decisão política com vista à resolução da questão agrária que para a autora seria um dos principais obstáculos ao desenvolvimento da democracia no Brasil.

E aqui se está entendendo como “questão agrária” o conjunto de inter-relações e contradições derivado de uma estrutura fundiária altamente concentrada que, por seu turno, também determina a concentração de poder econômico, político e simbólico, criando estruturas de sujeição da população rural e uma cultura incompatível com um tipo de exploração racional da terra definido pela fala/prática oficial como a “mais adequada” para o desenvolvimento nacional. (MENDONÇA, 2010, p. 78).

A interpretação de Mendonça (2010) enseja estabelecer a dialética entre questão e reforma agrária toma a grandeza apropriada à apreensão da disputa quanto à reforma agrária como política de Estado que está cercada de equívocos e armadilhas políticas. Onde seus defensores de um lado,

[...] elencam uma série de medidas justificadoras de sua realização, tais como: o aumento da produção para o mercado interno; a resposta ao problema do abastecimento alimentar; a facilitação do acesso à tecnologia moderna por parte dos pequenos produtores; o aumento da produtividade da exploração familiar, ou mesmo o fim da “pobreza” no campo – noção esta igualmente de contornos tão vagos quanto inócuos. (MENDONÇA, 2010, p. 77).

E seus detratores de outro lado, “[...] *colecionam estatísticas e argumentos para desconstruir tais justificativas, resultando num debate bizantino que se perde em meio a afirmativas e contra-afirmativas vãs, que acabam se resolvendo, ao fim e ao cabo, no espaço da ‘crença’.*” (MENDONÇA, 2010, p. 77).

Para Mendonça (2010) esse debate gira em torno “do poder simbólico” que as relações sociais tomam forma. Assim, sendo o poder simbólico transforma relações de dominação/submissão em relações efetivas (BOURDIEU, 1989), o que ajuda a explicar a “confusão” entre reforma agrária e questão agrária. Sendo essa confusão uma forma de desqualificar uma delas em detrimento da outra que no caso em análise é evidentemente a questão agrária por sua natureza estrutural e sua relação umbilical com o sistema de poder vigente.

Portanto, para Mendonça (2010):

[...] **o que muitos tentam obscurecer é que a reforma agrária, fora da perspectiva economicista, visa alterar toda uma estrutura de poder** que, além de igualmente perversa e viciosa, produz um ambiente social, econômico, cultural e político inibidor do desenvolvimento econômico, sim, mas, principalmente, **inibidor do desenvolvimento democrático.** (MENDONÇA, 2010, p. 83, *grifos meus*).

A disputa política em torno da questão agrária, a despeito do debate sobre as contradições do desenvolvimento capitalista no campo, que tem sua centralidade na questão da terra como meio de produção, está alicerçada na disputa pelo poder político, portanto, se concorda com Mendonça (2010) quando duvida que em algum momento de nossa história, de fato existiu uma hegemonia em torno da necessidade da reforma agrária. Contudo, na próxima seção se discute quem são os sujeitos da luta pela reforma agrária.

## 1.2 Terra de trabalho e terra de negócio: os sujeitos da questão agrária

O capitalismo como modo de produção enseja a expropriação dos meios de produção dos produtores diretos, trabalhadores, assim sendo, a propriedade privada dos meios de produção na agricultura, onde a terra tem importante papel nos remete a uma primeira observação: A terra era um meio de produção de livre acesso antes do desenvolvimento do capitalismo no campo? A resposta a essa questão, no caso do Brasil, não pode passar ao largo do debate entre as teses feudalistas e capitalistas sobre o desenvolvimento da agricultura no Brasil <sup>18</sup>.

O principal defensor da tese feudalista, que chegou a ser a tese hegemônica no Partido Comunista Brasileiro (PCB), foi Alberto Passos Guimarães<sup>19</sup> que sustentava a tese da existência de restos feudais no meio rural brasileiro. Para Guimarães (1989), o monopólio da terra foi a principal característica do empreendimento colonizador, deste modo a expansão do comércio marítimo e a desagregação do regime feudal, em andamento na Europa, não conduziu à predominância de relações de produção e sociais capitalistas na colônia portuguesa. Portanto, o sistema colonial nunca constituiu de fato uma unidade econômica capitalista e sim um tipo diferenciado, particular, de feudalismo colonial que:

Na impossibilidade de contar com o servo da gleba, o feudalismo colonial teve de regredir ao escravismo [...] Teve, ainda, de dar outros passos atrás, em relação ao estágio mercantil que correspondia ao seu modelo, restabelecendo muitos dos aspectos da economia natural. Mas, em compensação, pôde desenvolver o caráter comercial de sua produção, não para o mercado interno, que não existia, mas para o mercado mundial (GUIMARÃES, 1989, p. 29).

Em outras palavras, o latifúndio colonial constituiu algo anacrônico apresentando traços tanto do mercantilismo, quanto do escravismo da antiguidade. No entanto, esse mesmo latifúndio serviu de “apêndice” à gênese da Revolução Industrial, considerando a interpretação de Oliveira (2003), dentre outros, que afirma que o mercado colonial serviu de alavanca para o desenvolvimento da produção mercantil manufatureira das metrópoles europeias.

---

<sup>18</sup> Debate registrado em Santos (2015), aqui resumido e adicionado às contribuições do economista maranhense Ignácio Rangel ao debate.

<sup>19</sup> Alberto Passos Guimarães foi um economista, historiador e demógrafo alagoano que se dedicou à luta pela reforma agrária e foi duramente combatido no plano das ideias e no plano político tanto pela Direita quanto por parte da Esquerda, foi um importante teórico e líder do e militante do Partido Comunista do Brasil.

Para Guimarães (1989) a passagem do feudalismo para o capitalismo somente se verificou quando uma série de fatores corroborou para que, de forma gradual, ocorresse o “salto qualitativo” quando o fim da coerção feudal extra econômica sobre o trabalhador é substituída pela coerção econômica e o trabalhador passa de servo do senhor para assalariado do capitalista.

No Brasil colonial para Guimarães (1989) era **a propriedade da terra** o principal e mais importante meio de produção sob o qual estavam subordinadas todas as demais relações econômicas, sendo a exclusão em nossa história das raízes feudais do nosso sistema latifundiário, e, logo a suposição que o nosso colonialismo teria sido regido pelo sistema capitalista significaria: “*considerar uma excrescência, tachar de supérflua qualquer mudança ou reforma profunda de nossa estrutura agrária*” (GUIMARÃES, 1989, p. 33). Portanto, a questão prática advinda das teses que não aceitavam a existência do feudalismo no Brasil se resume na seguinte passagem: “*Se a estrutura agrária brasileira sempre teve uma ‘configuração capitalista’, por que revolucioná-la? Por que reformá-la?*” (GUIMARÃES, 1989, p. 33), em outras palavras, se não existe feudalismo então não seria necessária uma reforma agrária.

A negação do feudalismo agrário no Brasil, na visão de Guimarães (1989) exclui a reforma agrária com seu conteúdo dinâmico e revolucionário, como instrumento para a alteração do *status quo*:

Pouco importa, para as conclusões a que devemos chegar, o grau menos ou mais acentuado de suas manifestações; o que de fato importa é reconhecer sua presença, sua sobrevivência, sua permanência ainda que residual, como vestígios de um passado que deveria estar morto (GUIMARÃES, 1989, p. 37-38).

Mas, para Caio Prado Júnior<sup>20</sup> (1979), ao contrário de Guimarães (1989), não seria o feudalismo agrário que ensejaria a necessidade de um reforma agrária, pois se for necessário proceder à influência das relações de trabalho pretéritas não é a servidão feudal que devemos nos deter, uma vez que o servo da gleba não existiu no Brasil e, sim, ao regime escravista:

---

<sup>20</sup> Caio Prado Júnior foi um importante pensador marxista brasileiro e militante político do Partido Comunista do Brasil (PCB), foi vice-presidente da Aliança Nacional Libertadora – ANL. Fundou a Editora Brasiliense em 1943 e elegeu-se deputado estadual em São Paulo pelo PCB em 1947, sendo cassado no ano seguinte e a partir de então inicia uma fase de grande produção intelectual quando escreve várias das suas obras.

Se se quiser considerar as relações de trabalho da agropecuária brasileira em função de suas origens históricas, acentuando os anacronismos que nelas se observam – como parece ser o caso nas referências feitas a pseudo-“restos feudais”, e relações “semifeudais” –, seria mais acertado e adequado falar em restos escravistas ou servis, e relações semi-escravistas ou semi-servis. [...] Mas uma economia de base escravista não se confunde com economia feudal, e as relações de produção são em ambas distintas (PRADO JÚNIOR, 1979, p. 67).

Dessa forma, para Prado Júnior (1979) é fundamental a precisa caracterização das relações de trabalho no meio rural brasileiro, pois, a simples transposição de modelos podem nos levar a graves erros teóricos que na prática se traduzem em grandes perdas para aqueles que lutam pela reforma agrária. E que aqueles que defendem a tese feudalista em nome da reforma agrária deveriam substituir a expressão “feudal”, a rigor por “[...] qualquer outra de igual carga pejorativa e emocional, para designar certas formas extremamente brutais de exploração do trabalho” (PRADO JÚNIOR, 1979, p. 65-66). Pois, o termo comporta conotações impróprias à realidade e, por conseguinte, sua utilização para caracterizar o elemento determinante das relações de trabalho no campo brasileiro não pode ocorrer por uma simples “convenção linguística”, uma vez que essa expressão carrega pressupostos teóricos não encontrados na realidade brasileira.

Deste modo, as implicações desse “erro” conceitual quanto à classificação das relações de produção como feudal no Brasil foi a simples transposição, sem análise crítica, do modelo da reforma agrária dos países europeus que se caracterizavam essencialmente pela presença de uma estrutura social e econômica baseada em pequenos produtores individuais voltados principalmente para a produção de subsistência.

Todavia, a economia brasileira não se constituiu com essas características camponesas “o que tivemos foi uma estrutura de grandes unidades produtoras de mercadorias de exportação trabalhadas pela mão-de-obra escrava.” (PRADO JÚNIOR, 2007, p. 271), situação que se manteve mesmo após a abolição formal das relações de trabalho escravo, modificando-se apenas quanto ao regime de trabalho que passou do escravo para o assalariado, sem afetar a natureza estrutural da grande propriedade latifundiária.

Em síntese, a partir de Prado Júnior (1979, 2007), podemos afirmar que a utilização da terra se dar em função do comércio internacional, em função de interesses “estranhos” ao nacional, com a expansão ou contração da grande exploração agroexportadora determinada pelo mercado externo o que reflete na configuração débil da estrutura econômica brasileira.

Para Santos (2015) a conclusão geral a que chega Prado Júnior (1979) é que a questão agrária cumpre o papel de assegurar a disponibilidade de força de trabalho ao capital industrial e garantir a base territorial necessária à sua manutenção que devido à concentração da terra que determina o baixo custo da força de trabalho a partir do processo de expropriação dos trabalhadores.

Rangel (2005) corrobora com a assertiva de Prado Júnior (1979) quanto à garantia de força de trabalho para a indústria, pois, para ele o setor agrícola de uma economia em processo de industrialização deve cumprir duas funções:

- a) Suprir, na quantidade e nas especificações necessárias, os bens agrícolas de que carece o sistema, consideradas as necessidades do seu comércio exterior; b) Liberar, reter ou mesmo reabsorver mão-de-obra, conforme as circunstâncias, de acordo com as necessidades das próprias atividades agrícolas e as dos demais setores do sistema econômico. (RANGEL, 2005, p.33).

Mas, para Rangel (2005) o processo de industrialização no Brasil ocorreu sem a necessária reforma das relações de produção na agricultura, fato que engendra contradições tanto capitalistas, como feudais, ou seja, entre trabalho e capital e latifúndio e servidão, respectivamente, e, entre o setor moderno (capitalista) e o arcaico (feudalista), mas para ele o latifúndio, apesar de arcaico, mantém relações econômicas modernas com os setores capitalistas através da troca, do comércio.

O desenvolvimento do capitalismo na agricultura, através da “modernização conservadora”, com destaque para o seu financiamento, se deu apenas para uma parte dos proprietários não chegando ao alcance da família camponesa tradicional. Assim sendo, para Rangel (2005) a intermediação financeira seria o cerne da questão agrária:

- Por outras palavras, a terra não se redistribui, subdivide-se, porque se tornou proibitivamente cara, e é cara não pelos motivos convencionais – capitalização da Renda Diferencial I, da Renda Diferencial II e da Renda Absoluta – mas sim pelo que poucos que

batizássemos de IV Renda, isto é, da expectativa de valorização. (RANGEL, 2005, p. 217)

Portanto, para Rangel (2005) a solução pra a questão da terra na medida em que dependa do preço, e este da expectativa de valorização, só poderá ser resolvida a partir de mudança nas condições financeiras da economia nacional.

Outro autor que obteve grande repercussão no debate foi Andre Gunder Frank que contestou a dualidade feudalismo/capitalismo como substrato para explicação do processo de desenvolvimento econômico brasileiro, afirmando que o denominado “feudalismo agrário” procede às teses da economia política burguesa que atribuem como determinante do baixo nível de desenvolvimento econômico latino-americano a sua estrutura feudal, portanto, esse seria o empecilho ao desenvolvimento capitalista na região e o desenvolvimento capitalista a tábua de salvação dessas sociedades. Sendo patente a esse discurso a modernização técnica da agricultura em contraposição à reforma agrária, ou seja, é a “falta” de capital no campo o determinante da pobreza rural.

Mas, para Frank (2005) *“as causas e a explicação da crise agrícola não devem ser buscadas no feudalismo e, sim no próprio capitalismo.”* (FRANK, 2005, p. 36), o que equivale a dizer que a economia brasileira não pode ser analisada, inclusive sua agricultura, como algo desconexo do sistema capitalista, constituindo a sua evolução o cerne do subdesenvolvimento como subproduto do desenvolvimento, tese também defendida por Ruy Mauro Marini em seu estudo sobre a América Latina e por Castro (2003, p. 104) que afirma não ser o subdesenvolvimento a *“ausência de desenvolvimento, mas o produto de um tipo universal de desenvolvimento mal conduzido, [portanto][...] é antes um problema universal, que só pode ter soluções igualmente em escala universal.”* (CASTRO, 2003, p. 109).

Frank (2005) chama atenção para o fato de o sistema capitalista ser genérico e como tal, não importando o tempo e lugar, sempre apresentará contradições que são inerentes ao seu conteúdo classista. Assim sendo, sua natureza é produzir “burgueses e proletários”, tal como produz desenvolvimento e subdesenvolvimento; *“Um é tão produto do sistema ‘capitalista’ como o outro, [consequentemente, o] capitalismo não deve ser confundido com suas manifestações apenas no setor mais desenvolvido [...]”* (FRANK, 2005, p. 58).

No entanto, conforme Oliveira (2007) o capitalismo cria e recria relações não capitalistas de produção no campo com o objetivo de subordinar a renda da terra gerada nas mais diversas formas de produção. Para Martins (2015), o capital cria relações de produção não capitalistas como forma de garantir sua expansão em lugares e setores da economia onde as relações mercantis (comerciais) permeiam a produção social, em outras palavras, a produção não capitalista ocorre por subordinação ao processo de circulação.

Dessa forma, temos que a aceitação da existência de relações pré-capitalistas ou não capitalistas de produção na agricultura é imprescindível, mas somente com a noção de dominação indireta (SILVA, S. 1979) que podemos entender os mecanismos de subordinação das relações pré-capitalistas e não capitalistas ao capital, dominante no conjunto da economia “*é a análise do desenvolvimento do capitalismo na agricultura*” (SILVA, S. 1979, p. 10).

Após caracterizar as relações de produção na agricultura cabe ainda caracterizar os sujeitos da questão agrária e como estes se colocam diante da propriedade da terra, terra de trabalho ou terra de negócio? Qual é o objetivo, implícito ou não, daqueles que buscam a propriedade da terra? Para Martins (1991) essa distinção é fundamental:

A distinção que faço entre terra de trabalho e terra de negócio foi resgatada da distinção subjetiva que os próprios trabalhadores fazem entre as terras que eles próprios utilizam e terras que o patrão e proprietário utiliza para explorar o trabalhador e para especular – para negar o trabalho. Nessas concepções, a propriedade da terra aparece determinada pelas diferentes relações sociais que lhe dão diferentes sentidos [...] (MARTINS, 1991, p. 13).

Por conseguinte, a terra para o lavrador é terra de trabalho, pois, a sua utilização é o pressuposto para a reprodução da vida material do trabalhador e da sua família. Já para o capitalista a terra é de negócio onde a produção ocorre sob mediação do assalariamento, pelo trabalho comandado pelo capital.

Sob a ótica do trabalhador o processo de expansão do capital no campo tem a questão da expropriação como categoria fundamental, pois, para o trabalhador rural, agricultor, o que importa é a posse da terra é a possibilidade de garantir a reprodução material da sua família através do seu trabalho sobre a terra.

O processo de expropriação do trabalhador é a negação do direito de reprodução do trabalhador sem a mediação do capital, portanto, o movimento do capital em busca da sua reprodução no campo ocorre de forma ambígua, pois, no mesmo momento que produz o capitalista e a sua antítese, o trabalhador assalariado, ela produz o posseiro:

O posseiro não paga renda; o posseiro representa, concretamente, independentemente de qualquer vontade que ele tenha explícita a esse respeito, uma contestação ao caráter capitalista do nosso regime de propriedade fundiária, porque ele não paga renda da terra, ele é um ocupante da terra, ele não paga [...] a ninguém (MARTINS, 1985, p. 72).

Portanto, para Martins (1985) o posseiro consiste numa deformação, *ele é um alienígena*, que aparentemente representa a negação das relações capitalistas de produção, mas ocupa papel central no processo de expansão da fronteira agrícola <sup>21</sup>, por valorizar a terra através do seu trabalho.

A valorização da terra através do trabalho do posseiro é apropriada pelo capitalista no processo de expropriação que gera conflitos sociais pela terra: “*A transformação da mata virgem, pelo trabalho do posseiro, é que dá legitimidade a essa forma de apropriação*” (LUNA, 1985, p.21). Assim sendo, são os conflitos pela terra que determinam a dinâmica da questão agrária e escamoteiam o processo de exploração do trabalho, conforme Martins (1991): “*A exploração do trabalho é um problema que aparece num segundo plano, muitas vezes embutida na propriedade e por ela escamoteada. É exatamente o inverso do que acontece nas grandes cidades, na indústria*” (MARTINS, 1991, p. 14).

**Para o capitalista a terra tem o significado de *valorização do seu capital* através da apropriação da mais-valia gerada no processo de trabalho enquanto para o trabalhador a terra é uma possibilidade de reprodução material da sua vida e da sua família a partir da sua força de trabalho impressa sobre a terra.**

Mas, é importante frisar que para o trabalhador da cidade é a exploração que conta, uma vez que, a possibilidade de produzir a sua reprodução material não se apresenta como realidade ponderável, pois, este já se encontra expropriado de tudo.

---

<sup>21</sup> A chamada fronteira agrícola consiste no avanço da unidade de produção capitalista sobre o meio ambiente, terras cultiváveis e terras de posseiros.

Para o trabalhador rural a terra é “*um valor de uso é um meio de produção apropriada pelo trabalho e que permite ao lavrador produzir diretamente seus meios de vida.*” (LUNA, 1985, p.21, *grifo meu*), portanto, não é a exploração causa dos conflitos no campo e, sim, a expropriação.

Outro importante debate que emerge quanto aos sujeitos da questão agrária é quanto ao conceito de campesinato <sup>22</sup> que para Azar (2013) sofre, ao longo do tempo, do espaço e da conjuntura, “*variações que muitas vezes lhes negam a própria existência*” (AZAR, 2013, p. 142).

Guimarães (1989) destaca que a sociedade brasileira se ergueu diante do antagonismo inconciliável entre a classe dos latifundiários e a classe camponesa fato que seria universal e que colocava o Brasil como uma continuação da realidade europeia, análise condizente com a tese feudalista da formação econômica brasileira.

Fernandes (2001) destaca que as lutas camponesas sempre estiveram presentes na história do Brasil colonial <sup>23</sup> e se intensificaram com o fim do trabalho escravo, cativo do trabalho, passando a luta camponesa a ser predominantemente luta contra o cativo da terra <sup>24</sup>, luta pela terra de trabalho.

A luta do camponês na atual fase do capitalismo reafirma as contradições do sistema, conforme Martins (1991), Oliveira (2007) dentre outros, que apontam a persistência e recriação de relações não capitalistas de produção. Para Fernandes (2001) o campesinato se recria sob o modo de produção capitalista através tanto do movimento desigual e contraditório do capital que produz relações não capitalistas quanto pela luta camponesa.

Essas interpretações refutam a tese da desintegração do campesinato de Lênin (1980) e Kautsky (1968). Que para Lênin (1980) ocorreria como um processo lento e gradual tanto nas relações sociais como nas de produção que permitiria a gênese capitalista, enquanto para Kautsky (1968) seria o fim da especificidade das atividades agrícolas que passariam por uma inevitável industrialização.

---

<sup>22</sup> Um tratamento mais completo sobre o campesinato pode ser encontrado em Servilha, Guzmán e Molina (2005) e Azar (2013).

<sup>23</sup> Fernandes (2001) destaca que a luta dos quilombolas foi pelo fim do cativo e por terra de trabalho.

<sup>24</sup> O cativo da terra se inicia em 1850 com a Lei nº 601 (Lei de Terras).

Azar (2013) toma o Brasil como palco exemplar da tese do campesinato. Também vai de encontro às interpretações clássicas do fim do campesinato e demonstra o processo de construção histórica, teórica e política do conceito de campesinato no Brasil que a partir da luta camponesa reproduz a sobrevivência de sociedades tradicionais e camponesas. Mas, o aspecto que chamo atenção em Azar (2013) é a ênfase no debate teórico-político que caracteriza a luta de classes no campo e logo apresenta os seus interesses contraditórios e antagônicos. Luta travada em diversas frentes que foram determinantes para construção na década de 1980 da imagem do latifundista como improdutivo, concentrador de terras, e o camponês como credor da histórica dívida da política agrária brasileira, o que levou a reinvenção desses agora como empresários do campo associados ao grande capital:

Agora, de mero especulador de terra, sinônimo de “atraso econômico”, o fazendeiro assume importante papel na jogatina especulativa das bolsas de valores, coparticipando diretamente do jogo das commodities internacionais, embevecendo-o com o seu novo figurino e nova roupagem de “homem de negócios” do ramo agropecuário. (AZAR, 2013, p. 144).

**A reação da classe latifundiária com vista à reverter sua má reputação se inicia com uma ofensiva, política e ideológica contra o campesinato construída a partir da ideologia neoliberal do empreendedorismo que tenta transformar o camponês em agricultor familiar**, mudança conceitual que para Azar (2013) provoca uma série de transformações tanto na percepção produtiva quanto no modo de vida camponês balizada nas interpretações do paradigma do capitalismo agrário (ABRAMOVAY, 2007) e do novo rural brasileiro (SILVA, 1997).

Nesse contexto, o camponês foi tragado teoricamente pela mercantilização sendo agora ou um empreendedor do campo produtor de mercadorias ou proletário rural que como categoria social (econômica e política) ocorre com a expropriação do camponês e o seu assalariamento pela empresa agrícola.

Para Ianni (2005) o processo de expropriação, mediado pelo capital, que transforma o camponês produtor em assalariado pode ser visualizado por duas configurações econômico-sociais distintas: Na primeira configuração o trabalhador do campo está alienado à grande propriedade, portanto, ele tem toda a sua vida dentro da unidade produtiva “nenhum aspecto de sua vida escapa” às normas do patrão, o que lhe torna uma “parte integrante” da propriedade. Na segunda, com a

desvinculação do trabalhador a terra ele perde o “direito” de residir e reproduzir a sua vida material ali, o que se traduz no declínio imediato do padrão de vida do trabalhador.

O trabalhador que agora é assalariado não possui mais posse sobre o produto do seu trabalho, mas, apenas de uma remuneração (salário) que pode ser acordada com o patrão por horas de trabalho ou quantidade produzida, porém, sempre cabe ao trabalhador adiantar ao empregador seu trabalho. Portanto, o trabalhador agora se encontra em uma situação ainda mais difícil que outrora, com a intensificação do trabalho e por não ter alternativa de reprodução da sua vida material a não ser a venda da sua força de trabalho.

É nesses termos que se forma o proletariado rural como elo mais vulnerável da cadeia produtiva, como reflexo do antagonismo capitalista, que na concepção marxista, ocorre com a penetração do capitalismo no campo, alterando tanto a forma de propriedade da terra quanto às relações de trabalho:

O trabalhador rural é o elo mais vulnerável, na cadeia do sistema produtivo que começa com sua força de trabalho e termina no mercado internacional. Ele parece ser o vértice de uma pirâmide invertida, no sentido em que o produto do seu trabalho é dividido entre muitos, porém, sobrando-lhe pouco. (IANNI, 2005, p. 139).

Nessa perspectiva Prado Júnior (1979) atribuiu fundamental importância para o processo de trabalho engendrado pela penetração do capital no campo, em outras palavras, ao assalariamento do trabalhador rural como indutor da precarização das condições humanas de vida não somente no campo, mas, também na cidade. Processo que só poderia ser alterado com a extensão da legislação social-trabalhista da cidade ao campo, garantindo os direitos sociais mínimos que elevaram o padrão de vida de boa parte dos trabalhadores da cidade na década de 1930 aos trabalhadores rurais que aliada a uma reforma agrária capaz de reverter à concentração fundiária a favor da classe trabalhadora proporcionaria novas oportunidades aos trabalhadores tanto rurais quanto da cidade.

Portanto, a singularidade do processo de trabalho na agricultura nos remete ao processo particular da formação do proletariado rural como expressão da luta de classes e da expansão do capital que tem no processo de expropriação do trabalhador sua materialização.

## 2 REFORMA AGRÁRIA E A LUTA DOS TRABALHADORES NO BRASIL

A contradição entre as classes sociais é o ponto de partida para a análise da reforma agrária como política estruturante, mas sem perder de vista que o Estado em sua forma capitalista, por definição não pode romper com suas bases de sustentação, portanto, se a reforma agrária é compreendida como a mudança de mãos da propriedade da terra de forma a alterar as relações de dominação por ela engendrada, observa-se nesse tema importante controvérsia que se resume aqui no debate: reforma ou revolução.

Para tanto, se faz necessário entender como ocorre a gênese da luta camponesa pela reforma agrária no Brasil e sua institucionalização como política de Estado a partir do Estatuto da Terra que ao contrário do seu texto literal teve por objetivo criar as condições para o desenvolvimento das grandes empresas capitalistas no campo.

### 2.1 Reforma ou revolução? A reforma agrária no marco do Estado capitalista

A análise que por hora pretende-se desenvolver busca expor a concepção de Estado adotada neste estudo, passando pelo debate sobre o seu papel na teoria econômica: clássica, neoclássica e keynesiana. A escolha da concepção de Estado marxista implica reascender o debate proposto por Rosa Luxemburgo {1900} ao considerar fundamental que a luta pelas reformas sociais, aqui em questão a reforma agrária, não pode abdicar da sua essência que é a revolução socialista, em outras palavras, a luta pelas reformas sociais deve ser um meio e a revolução social o fim para a luta dos trabalhadores, sendo a forma revolução outro ponto polêmico na literatura marxista que será resumido, em especial, com as interpretações clássicas de Vladimir Ilich Lênin {1918} e Leon Trotsky {1930}.

Para Bobbio (2012) uma tese recorrente na história do pensamento político entende o Estado como o ordenamento político de uma comunidade que “*nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco*” (BOBBIO, 2012, p. 73) com o objetivo de defesa e sustento material dessa comunidade. Engels (2012) corrobora com essa tese, mas trás um novo elemento para o centro da análise que é o trabalho: “*Quanto menos desenvolvido estiver o trabalho, quanto mais reduzida for a quantidade de seus produtos e, em decorrência, a riqueza da sociedade, mais fortemente a ordem social é dominada pelos laços de parentesco*”. (ENGELS, 2012, p. 14).

Assim sendo, para Engels é a partir do momento que a divisão do trabalho se transforma em um vetor do processo de trabalho engendrando o aumento da produtividade, de forma continuada, que contribui decisivamente para a consolidação da propriedade privada e a generalização do processo de troca, o que possibilita “[...] *empregar força de trabalho alheia*” (ENGELS, 2012, p. 14), em outras palavras, o trabalho assalariado. A partir desse processo surge o antagonismo entre as classes dos proprietários e a dos trabalhadores o que o leva ao “*reconhecimento de que essa sociedade está enredada numa irremediável contradição com ela própria, que está dividida em posições inconciliáveis de que ela não é capaz de se livrar.*” (ENGELS, 2012, p. 160).

Engels ao compartilhar do mesmo ponto de vista de Marx, quanto às classes sociais, buscou estabelecer as relações entre o Estado e a sociedade classista que emerge da divisão do trabalho, o que o levou a definir o Estado como: “*um produto da sociedade, quando essa chega a um determinado grau de desenvolvimento*” (ENGELS, 2012, p. 160). Não sendo, portanto, algo imposto de fora e tão pouco “*a imagem e a realidade da razão*” como afirmara Hegel <sup>25</sup>, é antes um poder que mesmo tendo surgido da sociedade, “*se coloca acima dela e que se aliena cada vez mais dela*” (ENGELS, 2012, p. 160).

Outra importante observação de Engels (1990) consiste quanto à divisão antagonica da sociedade em: “*classes privilegiadas e desprotegidas, exploradoras e exploradas, dominantes e dominadas*” (ENGELS, 1990, p. 128). O que o leva a interpretar o Estado que surgiu da necessidade de mediar à luta de classes, entre a classe dominante (proprietários) e dominada (proletários), ele “[...] *é sempre o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante que, também graças a ele, se torna a classe politicamente dominante e adquire, assim, novos meios de oprimir e explorar a classe dominada*”. (ENGELS, 2012, p. 161-162).

Para Engels o Estado nasceu do desenvolvimento dos grupos naturais e primitivos com vista ao atendimento de interesses comuns econômicos, sociais e políticos com destaque para a defesa contra perigos externos através da criação de um aparato militar, mas que acaba adquirindo uma nova finalidade que é a

---

<sup>25</sup> Engels se refere ao livro: Fenomenologia do espírito (HEGEL, 1992).

manutenção das condições de vida e de governo da classe dominante frente à classe dominada pelo uso da força quando necessário.

Mas, Bobbio (2012) considera a tese defendida por Engels uma reconstrução fantástica de Rousseau <sup>26</sup> que faz a sociedade civil surgir do ato daquele que antes dos demais cercou seus terrenos e disse “Isto é meu”, ou seja, da instituição da propriedade privada.

**Para Engels, na comunidade primitiva, seja ela a gens dos Romanos ou as tribos Iroqueses, vigora o regime da propriedade coletiva.** Com o nascimento da propriedade privada individual nasce a divisão do trabalho, com a divisão do trabalho a sociedade se divide em classes, na classe dos proprietários e na classe dos que nada têm, com a divisão da sociedade em classe nasce o poder político, o Estado, cuja função é essencialmente a de manter o domínio de uma classe sobre outra recorrendo inclusive à força, e assim a de impedir que a sociedade dividida em classes se transforme num estado de permanente anarquia. (BOBBIO, 2012, p. 74, *grifo meu*).

Não se pretende aqui debater o mérito das observações de Bobbio (2012), mas somente pontuar que se admite que o Estado seja, sim, uma construção *fantástica* <sup>27</sup> do homem e que se concorda com Engels ao afirmar que **o Estado capitalista é determinado pelo antagonismo entre as classes sociais.**

Para Figueiredo (2003) um aspecto relevante apontado por Marx, quando da sua análise sobre a origem do Estado capitalista, é a passagem da contradição entre os interesses individuais e os coletivos para a contradição entre as classes sociais:

Marx escreve que um momento capital no desenvolvimento histórico da humanidade é quando há a fixação da atividade social para os indivíduos e a consolidação de seus produtos numa força objetiva que os domina, escapa aos seus controles, frustra suas expectativas e desconsidera seus desejos. É o instante histórico em que os seres humanos perdem sua autonomia enquanto indivíduos, para ocuparem o lugar determinado pelas necessidades de reprodução da coletividade, decorrente da divisão do trabalho e das formas de propriedade vigentes. (FIGUEIREDO, 2003, p. 17)

Em Marx e Engels (2007) podemos confirmar a interpretação de Figueiredo (2003), pois é precisamente a contradição entre o interesse particular e o

<sup>26</sup> Bobbio (2012) se refere ao texto: Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens de Jean-Jacques Rousseau publicado em 1755.

<sup>27</sup> Com a utilização do termo “fantástico” não pretendo fazer juízo de valor quanto ao Estado. Mas, sim, afirmar o seu caráter essencial para o entendimento da dinâmica e essência da sociedade capitalista.

interesse coletivo que viabiliza a forma do Estado. Essa contradição é responsável pela coisificação e pela autonomização dos produtos do trabalho do homem na sociedade industrial moderna, ou seja, a exploração do homem pelo homem através da sociedade de classes advinda da divisão do trabalho é erguida a partir da propriedade privada que é responsável pelo verdadeiro estranhamento entre o particular e o coletivo, uma vez que a apropriação do produto do trabalho é particular e o trabalho coletivo.

Quanto ao domínio do Estado Figueiredo (2003) afirma que os escritos de Marx e Engels (2005, 2007) deixam claro que a burguesia não necessita participar de forma direta do Estado para que este opere a seu favor: “*O executivo no Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa*” (MARX; ENGELS, 2005, p. 42), o que para ele reforça a tese de que o Estado capitalista é historicamente determinado e orgânico a esse modo de produção:

No capitalismo, em que a classe burguesa é a dominante, o Estado reflete, portanto, seus interesses e não o interesse geral da sociedade. No entanto, os interesses da classe proprietária são colocados como se fossem de toda a sociedade. Com isso, pode-se admitir, como faz a teoria burguesa, e mesmo alguns autores Marxistas, que o Estado está acima das classes, é independente etc. Ou seja, ficam apenas na aparência do fenômeno. (FIGUEIREDO, 2003, p. 19)

Assim sendo, fica evidente a relevância do estudo do Estado capitalista como manifestação dos interesses capitalistas, sendo esse Estado caracterizado por Lênin como uma força pública armada incumbida da manutenção da ordem, exploração de uma classe pela outra, sendo a força usada sempre que houver ameaça à propriedade privada e ao estatuto da exploração da força de trabalho por parte dos capitalistas. Em outras palavras, Lênin indica que:

[...] no regime capitalista, temos o Estado no sentido próprio da palavra, isto é, uma máquina especialmente destinada ao esmagamento de uma classe por outra, da maioria pela minoria. Compreende-se que a realização de uma tarefa semelhante - a repressão sistemática da atividade de uma maioria de explorados por uma minoria de exploradores - exija uma crueldade, uma ferocidade extrema: são necessárias ondas de sangue através das quais a humanidade se debate na escravidão, na servidão e no salariato. (LÊNIN, 2011, p. 138).

O Estado para Marx, conforme Lênin atua onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. *“Para Marx, o Estado é um órgão de dominação de classe, um órgão de submissão de uma classe por outra; é a criação de uma “ordem” que legalize e consolide essa submissão, amortecendo a colisão das classes”* (LÊNIN, 2011, p. 38). Mandel (1982) afirma que o Estado burguês é um fruto do Estado absolutista, mas é diverso a esse por suas sutilezas na forma de dominação, porém não menos autoritária:

O Estado burguês é um produto direto do Estado absolutista, gerado pela tomada do poder político e de sua maquinaria institucional pela classe burguesa. Mas é também uma negação desse último, pois o Estado burguês clássico da época da ascensão vitoriosa do capital industrial era um “Estado fraco” por excelência [...] O governo do capital se distingue de todas as formas pré-capitalistas de governo pelo fato de não se basear em relações extra-econômicas de coerção e dependência, mas em relações “livres” de troca que dissimulam a dependência e sujeição econômicas do proletariado (separação entre meios de produção e subsistência) e lhe dão a aparência de liberdade e igualdade. (MANDEL, 1982, p. 335-336)

Mandel (1982) tomando como ponto de partida os textos de Marx também afirma, em outras palavras, que o Estado é um produto da divisão social do trabalho, portanto, ele *“Surgiu da autonomia crescente de certas atividades superestruturais, mediando a produção material, cujo papel era sustentar uma estrutura de classe e relações de produção”* (MANDEL, 1982, p. 333).

O ponto de partida da teoria do Estado de Marx é sua distinção fundamental entre Estado e sociedade – em outras palavras, a compreensão de que as funções desempenhadas pelo Estado não precisam ser necessariamente transferidas a um aparato separado da maior parte dos membros da sociedade, o que só veio a acontecer sob condições específicas e historicamente determinadas. (MANDEL, 1982, p. 333)

Mandel (1982) nos coloca diante do principal paradigma da economia burguesa <sup>28</sup>: **o papel do Estado**. Assim sendo, ele expõe a ideia que o Estado não é de forma orgânica um elemento que deve está fora e superior à sociedade, mas que este Estado que toma essa forma é específico: O Estado capitalista, *“isto*

---

<sup>28</sup> O que se chama aqui de economia burguesa consiste nas interpretações positivas que buscam fundamentar o papel do Estado na manutenção do modo de produção capitalista.

*é, um Estado que tem por finalidade primeira viabilizar a existência e a reprodução da formação social capitalista*” (CORAZZA, 1985, p. 13).

O Estado capitalista está condicionado às suas determinações econômicas, no entanto, para ele essas determinações “*não se fazem de forma mecânica, direta e uniforme, mas são mediadas pelas lutas sociais entre as diferentes classes*” (CORAZZA, 1985, p. 13), ou seja, é a luta de classes que determina a intervenção do estado na economia, intervenção que para Corazza (1985) sempre esteve presente na história do capitalismo, variando apenas quanto à forma e intensidade o que se confirma nas interpretações das escolas do pensamento econômico clássica, neoclássica e keynesiana.

Entende-se que se faz necessário a sumária identificação das interpretações do pensamento econômico sobre o papel do Estado no capitalismo, tanto pela aceitação da existência da **dominância da interpretação econômica**, ou seja, que o desenvolvimento das forças produtivas e das relações de trabalho por elas engendradas é determinante do Estado, quanto pela repercussão desse debate nas interpretações do desenvolvimento do capitalismo.

Mas, para Viotti (1986) é a crise do capital que abre possibilidades e engendra a necessidade do entendimento “real” do Estado capitalista:

[...] o entendimento da verdadeira natureza do Estado capitalista, o que seria o fundamento para uma percepção clara dos limites de sua atuação e da necessidade, ou viabilidade, de sua transformação qualitativa. [...] Tais preocupações afiguram-se oportunas exatamente em função do impasse da crise atual, pois é a própria crise que coloca a necessidade do entendimento do “real” e que, a um só tempo, possibilita sua maior transparência e amplia a possibilidade de sua transformação. (VIOTTI, 1986, p. 12).

O Estado capitalista tanto para Engels como para Marx é determinado por condições históricas específicas que no capitalismo para Mészáros (2011) está ligado umbilicalmente à produtividade, portanto, “*A formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema*” (MÉSZÁROS, 2011, p. 106), sendo que o momento histórico que ocorre a dominância do capital é paralelo ao “*desenvolvimento das práticas políticas totalizadoras que dão forma ao Estado moderno*” (MÉSZÁROS, 2011, p. 106). Dessa forma o Estado moderno surgiu como elemento complementar ao processo de expansão do capital (RIBEIRO, 2014).

Tomando a análise de Mészáros (2011) podemos indicar a necessidade de apresentar de forma sumária, a partir de diversas interpretações, com destaque para Corazza (1985) e Viotti (1986), a análise econômica do Estado capitalista a partir da economia política clássica, neoclássica e keynesiana.

A economia política clássica, para Viotti (1986), incumbe ao Estado as funções de defesa da sociedade contra a invasão e saque por estrangeiros; garantir a segurança dos seus membros quanto da violência de outrem; edificar instituições e estruturas de interesse coletivo:

Esta doutrina, que representa uma mudança profunda na natureza do Estado até então constituído, se fundamenta em uma análise científica da sociedade [...] que a justifica fundamentalmente em dois níveis. O primeiro se refere à tentativa de comprovar a viabilidade do funcionamento da sociedade sem os estreitos controles do estado mercantilista. (VIOTTI, 1986, p. 21)

Portanto, para Viotti (1986) a doutrina liberal, numa perspectiva histórica, representa uma mudança profunda na natureza do estado condizente à passagem do período mercantilista ao capitalista, em outras palavras, a teoria clássica busca edificar uma análise científica que fundamente o novo Estado que emerge da dissolução do Estado absolutista mercantilista com a ascensão da burguesia ao domínio econômico da sociedade, portanto, o papel do Estado nesse período seria liberar ao máximo *“as forças naturais da sociedade (capitalista nascente) capazes de levá-la à mais perfeita ordem como que conduziria por uma providencial **mão invisível**”* (VIOTTI, 1986, p. 21). Portanto, para Corazza (1985) a sociedade idealizada por Smith é construída a partir de um princípio simples onde o interesse geral é constituído pela soma dos interesses individuais e, portanto, caberia restringir a atividade do Estado e redirecionar a sua atuação para o estímulo à liberdade individual.

Mas, por outro lado, há na análise smithiana a descrição da sociedade real imersa em contradições, formada por classes sociais distintas com interesses divergentes o que demanda a atuação do Estado como mediador dos conflitos com vista ao bloqueio de quaisquer forças que prejudique a atuação do mercado e logo acumulação de capital.

Deste modo, o principal argumento da escola clássica para negar a necessidade da intervenção do Estado sobre a economia é a **naturalização do mecanismo de mercado** (oferta e demanda), ou seja, o mercado é auto

regulável cabendo ao Estado a tarefa de garantir o funcionamento do mercado e conter os conflitos de classes que prejudiquem a manutenção do *status quo*.

Já a escola neoclássica tem como principais divergências a escola clássica a teoria do valor e por consequência a teoria dos preços e da distribuição. Os economistas neoclássicos retomam a perspectiva clássica do livre mercado com novos argumentos, partem da **negação da teoria do valor-trabalho com o objetivo de demonstrar que todas as classes são produtivas e fundamentar a repartição da riqueza entre as classes sociais** para chegarem a uma nova teoria do valor baseada na utilidade marginal <sup>29</sup>, ou seja, a teoria do valor-utilidade nasce com o objetivo de negar a teoria do valor-trabalho que se foi útil para burguesia na batalha contra a nobreza, não era mais a partir das formulações de Marx que evidenciava o caráter explorador da produção capitalista.

Viotti (1986) explica que com a generalização da produção capitalista passa a ser necessária para a classe dominante uma nova teoria do valor que demonstrasse que as classes capitalistas são produtivas e que cada classe recebe de forma proporcional à sua produtividade, portanto: “*O objetivo último, sentido norteador e ao mesmo tempo revelador de todo o desenvolvimento teórico dos marginalistas, é esta demonstração de que o laissez-faire continua sendo a solução ideal, ótima para a sociedade capitalista.*” (VIOTTI, 1986, p. 41). Assim sendo, Corazza (1985) afirma que a teoria da distribuição neoclássica, diversamente à clássica, não se sustenta mais nas classes sociais, mas, sim, nos fatores de produção: terra, trabalho e capital. Sendo, cada fator remunerado de acordo com sua contribuição marginal no processo de produção.

Outra distinção que a teoria econômica neoclássica apresenta frente à clássica para Corazza (1985) está na concepção de ciência econômica, ou seja, o seu enquadramento junto às ciências da natureza, que para Léon Walras {1857} está na Economia Pura (a verdadeira ciência econômica para ele) <sup>30</sup>:

A concepção que Walras tem da ciência econômica implica um duplo movimento em relação ao Estado: o primeiro tende a negá-lo como organismo controlador das atividades econômicas

---

<sup>29</sup> A utilidade Marginal é aquela que decorre do consumo da última unidade de determinado bem. Menger constatou que a intensidade de um desejo decresce com sua satisfação e daí concluiu que o valor de um bem é determinado por sua última unidade adquirida, ou seja, por sua unidade menos desejável (SANDRONI, 1999).

<sup>30</sup> Para Walras (1996) a primeira tarefa que deve ser cumprida em um estudo de ciência é definir seu objeto, suas divisões, seu caráter e seus limites.

privadas, pois estas se movem pelo dinamismo "automotor e autorregulador" da livre concorrência; o segundo reconhece a necessidade da intervenção estatal, quer para atuar nas áreas onde não se aplica a livre concorrência, quer mesmo para organizá-la e garanti-la. (CORAZZA, 1985, p. 64).

Esse posicionamento contraditório emerge da divisão do estudo da economia em três grandes campos: a troca, a produção e a repartição. Para Walras, segundo, Corazza (1985):

[...] **somente a troca se torna objeto da ciência econômica** propriamente dita, ou **Economia Pura**. A produção não faz parte da ciência pura, mas sim da arte, da ciência aplicada, ou seja, é o campo de aplicação dos conhecimentos científicos produzidos na Economia Pura. Já a distribuição da riqueza não faz parte da ciência econômica, mas pertence à ciência moral. (CORAZZA, 1985, p. 65, *grifo meu*).

A defesa do livre-mercado pelos economistas neoclássicos, para Viotti (1986), não estava alicerçada em transformações estruturais da sociedade como na interpretação clássica, mas, sim, no aumento da produtividade do trabalho, ou seja, o que se buscava era torna a economia mais eficiente, assim a interpretação neoclássica consiste numa tentativa de fundamentar a manutenção do Estado burguês que se fundamenta a partir da aceitação que o poder econômico controla o poder político:

Se o poder econômico pode controlar o poder político é porque ele também se traduz em poder político, ou seja, o poder econômico pode condicionar ao seu interesse o político – inclusive no estabelecimento das regras do jogo e em sua arbitragem – e, portanto, pode inclusive suprimir ou limitar a liberdade política dos indivíduos em seu benefício. Em outras palavras, a liberdade econômica praticamente irrestrita, como é compreendida e desejada por estes novos "liberais", pode significar exatamente a submissão da maioria àquela minoria que detém o poder econômico. (VIOTTI, 1986, p. 54)

Os liberais, clássicos e neoclássicos ao defenderem o mercado auto regulável além de colocarem o **Estado** num segundo e apagado plano quanto ao plano econômico, como mero **coadjuvante no desenvolvimento econômico**, o que faz dessa doutrina (liberal) pouco ou quase estéril quanto às políticas econômicas, "desconsideram" a relação de poder que emerge da economia o que

a faz incompetente no que toca à indicação de caminhos para a economia quando essa se encontra fora do equilíbrio <sup>31</sup>.

Quando a economia entra num ciclo recessivo, para Viotti (1986) a posição da economia ortodoxa perde toda e qualquer aderência com a realidade o que a torna insustentável tanto por sua falta de flexibilidade para adequação à realidade seja por sua incompetência quando à indicação de caminhos de intervenção na realidade com vista à superação ou mesmo suavização dos efeitos do ciclo económico.

Portanto, o liberalismo económico que prega o fim da intervenção do Estado na produção e na distribuição das riquezas, o fim das barreiras comerciais e a liberdade de investimento perde total aderência com a realidade quando confrontada com a realidade do capitalismo, e logo sua trajetória cíclica de expansão e recessão económica materializado nas crises, o que abre caminho para a interpretação keynesiana do papel do Estado capitalista.

Para John Maynard Keynes {1936} **o Estado deve exercer papel de protagonista na economia** por entender que o controle monetário e a "socialização dos investimentos" são fundamentais para a estabilização e crescimento da economia capitalista, portanto, Keynes (1996) admite que a economia possa, e normalmente é isso que ocorre, está fora do equilíbrio e, que caberia ao Estado intervir na economia com vista a eliminar a carência de demanda efetiva <sup>32</sup> (conceito central em sua análise) em momentos de crise (interrupção no processo de realização da produção) quando se observa retração da atividade económica e logo do desemprego.

Assim sendo, o Estado para Keynes (1996) é incumbido de novas funções, para cumprir sua missão de assegurar **o pleno emprego**, no entanto, lembra que a interpretação neoclássica <sup>33</sup> já chamara atenção para a necessidade, em certas condições, de "*refrear ou guiar o livre jogo das forças económicas.*" (KEYNES, 1996, p. 346). Na análise de Keynes o Estado passa a ser sujeito fundamental na

---

<sup>31</sup> "Condição hipotética do mercado na qual a oferta é igual à procura. Expressa a estabilidade do sistema de forças que atuam na circulação e troca de mercadorias e títulos. Um sistema económico é considerado em equilíbrio quando todas as variáveis permanecem imutáveis em determinado período". (SANDRONI, 1999, p. 209).

<sup>32</sup> A demanda efetiva representa o equilíbrio entre a oferta e demanda agregadas, ou seja, é o nível de emprego que equilibra o mercado.

<sup>33</sup> Keynes utiliza a expressão "*clássica moderna*" (KEYNES, 1996, p. 346) para identificar o que chamamos aqui de escola neoclássica.

condução da economia sem, no entanto, substituir a iniciativa privada dirigida pela **busca do lucro que é base da acumulação capitalista**.

Segundo Corazza (1985) a defesa de Keynes (1996) ao capitalismo deve ser entendida como defesa da técnica de produção eficiente, mas adverte que para ser eficiente precisa ser conduzido com inteligência:

Keynes acredita que, na medida em que o capitalismo dirigido for eficiente, produzirá um grande bem-estar e, através deste bem-estar, conseguirá eliminar o que tem de objetável: **a desigualdade e o desemprego**. O importante para Keynes é que o controle estatal não interfira com a iniciativa individual, com sua atração dos instintos do lucro, pois são estes que constituem, segundo ele, a força motriz da atividade econômica. (CORAZZA, 1985, p. 97, *grifo meu*).

O que se percebe é que a teoria keynesiana não rompe totalmente com a neoclássica, mas, é de suma importância quando se pretende explicar a realidade de forma positiva <sup>34</sup>, o que na presente análise é fundamental para a crítica ao Estado capitalista liberal.

A teoria monetária de Keynes tem como base a tese da preferência pela liquidez e objetivo de induzir o vazamento de moeda da circulação financeira me direção à circulação industrial, ou seja, a política monetária de Keynes é uma política de indução ao investimento industrial construída a partir do controle da oferta monetária e da preferência pela liquidez através da taxa de juros <sup>35</sup>.

Corazza (1985) entende que para Keynes o controle da moeda é o principal mecanismo de ajuste da economia, tanto para a organização social, quanto para a estabilização do produto e dos preços, sendo a taxa de juros o fiel da balança uma vez que a sua magnitude influencia diretamente a decisão de investir. No entanto, *“o próprio Keynes reconhece a ineficácia dessa política estatal em períodos de crise, onde a decepção com as expectativas de lucro provoca uma retração dos investimentos”*. (CORAZZA, 1985, p. 76).

Em convergência com a interpretação de Corazza (1985) temos que Dillard (1971) explica a essência da teoria monetária keynesiana como uma parte da teoria do dinheiro:

A teoria dos juros é ao mesmo passo uma parte da teoria do dinheiro, e o controle da taxa de juros deve ser conseguido através do controle da oferta de dinheiro. O controle da oferta de

<sup>34</sup> A chamada *Economia Positiva* se preocupa com a explicação da realidade aparente.

<sup>35</sup> Ver Carvalho (2007).

dinheiro é um dos métodos mais eficazes e menos contraindicados para se obter controle da produção e do emprego. (DILLARD, 1971, p.150)

No contexto de crise Keynes identifica o limite da política monetária em termos da regulação do sistema, na medida em que o manejo da taxa de juros se revela insuficiente para conter a volatilidade dos investimentos. Portanto, a elevação da taxa de juros, por exemplo, pode inibir o processo produtivo por aumentar o custo de oportunidades dos investimentos e afetar o mercado de crédito de modo a esse deixar de cumprir sua funcionalidade de provedor de liquidez à economia.

Sendo que essa ineficácia da política monetária em incentivar os investimentos privados leva Keynes à política fiscal, ou seja, a única saída para a crise capitalista seria o investimento estatal como instrumento para a manutenção do emprego e recuperação da taxa de lucros da economia.

Viotti (1986) identifica que Keynes propõe que o Estado deve adotar uma racionalidade às avessas, onde quando mais improdutivo os gastos público melhores serão os resultados, sendo que estes sejam direcionados para setores onde a iniciativa privada não tem interesse.

Sendo, para Prebisch (1991) o objetivo final da política keynesiana de investimentos é aumentar o estoque de capital da economia através do gasto público, de forma a recuperar a taxa de lucros da economia e compensar o risco do empresário. Para alcançar os objetivos propostos Prebisch (1991) indica ser necessário que *“o Estado assuma certos controles em matérias que hoje estão principalmente nas mãos da iniciativa privada. Será necessário que influa sobre a propensão a consumir por meio do sistema de impostos, da taxa de juros e de outras medidas.”* (PREBISCH, 1991, p. 145-146).

Corazza (1985) observa sérios limites ao “Estado Keynesiano” quanto da “socialização dos investimentos”, o que coloca em xeque o poder que este dispõe *“não só para estabilizar a economia capitalista, amenizando suas crises, mas também para transformá-la, eliminando o que Keynes identifica como seus maiores defeitos: a desigualdade e o desemprego.”* (CORAZZA, 1985, p. 98) e afirma que o seu principal recado foi que o capital apesar de ser hegemônico não dispensa o Estado. Portanto, o poder do Estado e seus limites inscrevem-se na própria dinâmica contraditória do capital.

No sistema capitalista, hegemônico é o capital e não o Estado. Isso não significa, no entanto, que o Estado opere como mero instrumento do capital. Não, o capital é hegemônico, mas não tem autonomia absoluta de movimentação. Seu processo de valorização não se dá no vazio, mas num quadro institucional e num contexto político garantido pelo Estado. (CORAZZA, 1985, p. 101).

Mas, para Viotti (1986) a essência das políticas keynesianas está no conceito neoclássico de trabalho improdutivo que consiste no trabalho que não contribui diretamente para valorização do capital, portanto, o alargamento das funções do governo, que supõe a tarefa de fomentar a propensão a consumir seria o “[...] *único meio praticável de evitar a destruição total das instituições econômicas atuais e como condição de um proveitoso exercício da iniciativa individual.*” (VIOTTI, 1986, p. 90-91), portanto, seria o verdadeiro entendimento da natureza do Estado capitalista.

Afonso (2011) argumenta que a política keynesiana reformadora do capitalismo é geralmente mal interpretada, quando se atribui a ela um caráter de política permanente, uma política de aumento constante do gasto público:

Keynes era um reformador do sistema capitalista. Ele recorreu ao Estado, tanto para remediar a crise, quanto para prevenir – e reconheceu depois que mesmo aquela saída emergencial era a “alternativa menos pior”. Ora, nada disso tem a ver com uma suposta pregação de aumento permanente do gasto público e do tamanho do governo, especialmente no longo prazo - como muitos vieram a interpretar posteriormente a partir de sua obra. (AFONSO, 2011, p. 93).

Portanto, é correto, sim, atribuir a Keynes o ideal de uma política fiscal expansionista anticíclica, mas essa necessariamente possui um corte temporal, sendo que a política fiscal assumiria papéis distintos em conjunturas diferentes, ou seja, em momentos de expansão o Estado deveria manter uma política de austeridade, mas não de desregulamentação, pois, assim que o ciclo de expansão se mostrasse esgotado o Estado seria capaz de assumir o comando da economia, mas se esse hesitasse teríamos uma nova crise e nesse momento o Estado seria a única força capaz de tirar a economia dessa situação, tanto no século XX quanto no XXI:

O enfrentamento da crise financeira global de 2008/2009, inegavelmente a maior do pós-guerra, levou governos de todas as partes do mundo a mudarem fortemente suas políticas e adotarem medidas de forma muito rápida e forte, inclusive elevando

sobremaneira gastos e dívidas. Em poucos meses, se recorreu a um amplo e, sobretudo, diversificado arsenal de políticas, práticas e medidas, primeiro para debelar e atenuar os efeitos da crise e, depois, para dela se sair. (AFONSO, 2011, p. 93)

Farias (2001), partindo do referencial teórico marxiano, ou seja, da crítica à economia política inglesa e à ciência econômica (sua representante atual), rejeita o que chama de “ideologia formalista” que toma o Estado a partir das suas funções instrumentais, o Estado de direito, conceito que para ele esconde a relação orgânica entre Estado e capital, pois, os seus defensores “*afirmam que tudo é regulado por intermédio do direito, e que o próprio direito funda o Estado*”. (FARIAS, 2001, p. 24), argumento que se revela contraditório ao se aceitar que o Estado tem o monopólio da produção do direito. Portanto, os “*instrumentalistas e os formalistas servem-se da mesma muleta para apoiar uma definição defeituosa do estado, sobretudo porque esquecem as determinações especificamente capitalistas deste Estado*.” (FARIAS, 2001, p. 24).

Quanto à relação entre Estado e capital Farias (2001) assume uma posição contrária aos regulacionistas <sup>36</sup> aos quais acusa de equivocados quanto ao método marxiano afirmando que do ponto e vista ontológico, atribui-se uma primazia do capital em relação ao Estado, “*Mas não se estabelece nenhuma hierarquia ou permuta de papel entre estas, nem entre as outras formas do ser social*”. (FARIAS, 2001, p. 26)<sup>37</sup>. Em suma, a única forma de entender a natureza e o papel do Estado é a partir das “*relações efetivas entre todos seus aspectos, suas potências e suas tendências*” (FARIAS, 2001, p. 27), portanto, para ele o Estado é um silogismo composto pela forma-Estado, que é sua generalidade, a forma de Estado (particularidade) e a forma do Estado (singularidade). Deste modo, Farias (2001) recusa o “*funcionalismo que reduz o ser social estatal a sua ação sobre a base econômica e técnica*” (FARIAS, 2001, p. 27) e afirma a primazia ontológica da natureza do Estado sobre o seu papel, ou seja, a forma-Estado, cujas categorias trazem a marca histórica, sobre sua função.

Para Farias (2001) a natureza do estado não pode ser reduzida à luta de classes, portanto, deve ser apreendida a partir do trabalho, pois, o Estado é uma forma social determinada espacialmente e historicamente: “*o fenômeno estatal*

---

<sup>36</sup> O autor destaca Bourdieu (1994) e Habermas (1987).

<sup>37</sup> Ver Lukács (2003).

*obedece a leis que trazem a marca da história, em articulação orgânica com as formas assumidas pelo ser social na produção, na reprodução e na crise do capitalismo”* (FARIAS, 2001, p. 29-30).

Dantas (2013) coloca a problemática do Estado na teoria marxista de forma associada ao debate determinado pela acepção de Reforma, Revolução e Democracia. Para ele as questões ensejadas por esses conceitos são as seguintes: Reforma como estratégia de acumulação de forças ou meio de conciliação; Revolução como luta imediata ou conquista gradual; Democracia como centro estratégico da luta ou como forma de dominação das classes exploradas. No presente estudo o que nos interessa é a **dialética entre Reforma e Revolução** que para Löwy (2009) consiste na gênese do marxismo ocidental, que foi fortemente influenciado por Luxemburgo em suas palavras, é a “*dialética entre teoria e prática – em particular entre a consciência socialista ou a consciência revolucionária e a experiência prática da classe.*” (LÖWY, 2009, p. 35), portanto, a consciência de classe, revolucionária, só poderá existir a partir da luta concreta na prática da ação revolucionária.

Para Luxemburgo (2015) a revolução era o fim, e as reformas, a luta, o meio para a conquista do objetivo final, a revolução socialista, concepção que segue o pensamento político de Marx e Engels. Assim sendo, as conquistas políticas graduais da classe trabalhadora organizada dentro do Estado democrático poderiam erguer os alicerces do socialismo garantindo as condições para a revolução e a ditadura do proletariado. Mais tarde, Lênin e a Revolução Russa transcendem esta compreensão e a partir da luta concreta tem-se a antecipação do processo revolucionário em condições bem diversas às previstas teoricamente por Marx.

Em o *Estado e a Revolução* Lênin parte do estudo das obras de Engels e Marx, mas com o objetivo diverso, uma vez que sua preocupação foi a transição da sociedade capitalista para o socialismo por motivação prática (Revolução Russa) e teórica uma vez que entendia ser o Estado um dos problemas mais candentes da teoria marxista.

Lênin (2011) não hesita em argumentar que o Estado o organiza-se de modo a manter-se como instrumento da exploração da classe oprimida. O que enseja o debate sobre a ditadura do proletariado como forma de enfraquecimento

do Estado à medida que os objetivos imediatos da Revolução, ou seja, subjugar as classes exploradoras é alcançado até a completa aniquilação do Estado.

Outra interpretação é a de Trotsky (1977) que em seus estudos sobre a Revolução Russa chega às formulações sobre a *revolução permanente* ao concluir que a ditadura do proletariado seria a arma com a qual seriam alcançados os objetivos históricos da *revolução burguesa retardatária*, porém, essa seria apenas um meio e não um fim, ou seja, ao assumir o poder, o proletariado seria obrigado a continuar o processo revolucionário com vista à supressão da propriedade privada e assim iniciar o processo de construção do socialismo, portanto, a teoria da revolução permanente é, ao mesmo tempo, uma teoria da revolução e uma teoria da transição ao socialismo baseada na permanente transformação das relações sociais.

Nas palavras de Trotsky:

A revolução permanente, na concepção de Marx, significa uma revolução que não transige com nenhuma forma de dominação de classe, que não se detém no estágio democrático e, sim, passa para as medidas socialistas e a guerra contra a reação exterior, uma revolução na qual cada etapa está contida em germe na etapa precedente, e só termina com a liquidação total da sociedade de classes. (TROTSKY, 1985, p. 22).

Assim sendo, Löwy (1979) demonstra que Marx e Engels admitiram a possibilidade objetiva de uma ruptura no percurso revolucionário com uma articulação dialética das *tarefas históricas*, interpretação condizente com o método materialista dialético marxiano que nega o determinismo histórico.

Costa Neto (1998) em sua leitura de Trotsky (1980) demonstra a existência de elos entre o *Programa de Transição* e a estratégia política do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST que de acordo com um dos seus líderes, João Pedro Stédile <sup>38</sup>, o significado da reforma agrária na sociedade atual, entre outros aspectos, aponta para o “*desenvolvimento da agroindústria e da industrialização no interior do país, descentralizando e gerando maiores oportunidades de progresso, renda e emprego, especialmente para a juventude*”

---

<sup>38</sup> João Pedro Stédile é membro da direção nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), do qual é também um dos fundadores. Participa desde 1979 das atividades da luta pela reforma agrária no País, pelo MST e pela Via Campesina. Possui graduado em economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, e pós-graduado pela Universidade Nacional Autônoma do México. Marxista por formação, Stédile é um dos principais defensores da reforma agrária.

(STÉDILE, 1997, p. 107). Para ele o processo de reforma agrária, sob o controle dos trabalhadores organizados em agroindústrias, resgata o *Programa de Transição* assinado por Trotsky, no que toca aos métodos e objetivos da reforma agrária.

Portanto, para Costa Neto (1998) o *Programa de Transição* de Trotsky coloca a reforma agrária como uma tarefa revolucionária que deve ser cumprida não só pelo campesinato, mas também pelos trabalhadores das cidades, “os comitês de pequenos lavradores que, junto com os comitês operários e os comitês de empregados dos bancos, devem tomar nas mãos o controle das operações de transporte, de crédito e de comércio que interessam à agricultura.” (TROTSKY, 1980, p. 28). Sendo, portanto, a luta do campesinato parte da luta de toda a classe trabalhadora.

Para Costa Neto (1998) a verdadeira reivindicação do campesinato é a “expropriação dos expropriadores”, sendo que para ele quando a “*expropriação não decorre da ação direta dos próprios trabalhadores (via ocupações permanentes de terra), a reforma agrária não se realiza e as reivindicações deixam de incorporar um conteúdo dialeticamente transitório [...]*.” (COSTA NETO, 1998, p. 14), ou seja, **a expropriação dos latifundiários que caracteriza a reforma agrária quando não é resultado da luta direta dos trabalhadores passa a ser uma política compensatória inserida dentro da agenda burguesa de reformas** voltadas para a manutenção do domínio político sobre a classe trabalhadora.

Em Santos (2015)<sup>39</sup> admite-se que a reforma agrária é a transformação da estrutura agrária de uma determinada região geográfica com a redistribuição da propriedade fundiária, de forma tutelada pelo Estado, com vista à equidade tanto da propriedade da terra como da produção agrícola. Interpretação reiterada no presente estudo com o adendo que a possibilidade dessa reforma está atrelada às pressões populares que para Gonçalo (2001) são direcionadas pelas organizações populares, o que lhe atribui um caráter político e social indissociáveis.

---

<sup>39</sup> O livro **Questão agrária no Maranhão: singularidades da mediação do capital**, consiste no meu trabalho monográfico da graduação que foi publicado no ano de 2015, mas contém em estágio embrionário muitas das ideias trabalhadas no presente trabalho.

Veiga (2005) adverte sobre a importância de distinguir a reforma agrária das mudanças naturais espontâneas do meio agrário de um país, pois “*se trata de uma intervenção deliberada do Estado nos alicerces do setor agrícola*” (VEIGA, 2005, p. 8) o que o leva a uma importante observação:

Se por um lado é verdade que os objetivos de “justiça social” e de “eficiência econômica” constam como metas de todo e qualquer programa de desenvolvimento, por outro, a decisão de privar alguns da propriedade de grandes áreas agrícolas, para entregá-las a outros que as façam produzir mais e melhor, não é fácil de ser assumida por um governo. Ela contraria interesses econômicos consideráveis e incentiva a ação de forças sociais subalternas cujo alcance é difícil de ser previsto. Além de modificar a distribuição da propriedade da terra, uma reforma desse tipo tem o poder de mudar as relações de força entre as classes sociais. (VEIGA, 2005, p. 8)

**A reforma agrária é aqui compreendida** como a mudança de mãos da propriedade da terra, ou seja, conforme Gonçalo (2001), a ação de retirar a terra de um grupo social e dar para outro modificando a correlação de forças entre as classes sociais, ou seja, a expropriação de uma classe em favor de outra consiste na resposta política do Estado em torno da necessidade de solução para a questão agrária inerente à forma de organização da produção mediada pelo capital.

Veiga (2005) afirma que uma reforma agrária não surge nunca de uma decisão repentina de uma autoridade, partido ou mesmo de uma classe social: “*Ela é sempre o resultado de pressões sociais contrárias e, ao mesmo tempo, é limitada por essas mesmas pressões.*” (VEIGA, 2005, p. 8) o que a faz dependente da correlação de forças entre as classes sociais e da conjuntura política. No entanto, desde o fim da Segunda Guerra Mundial quando os organismos internacionais passaram a exercer um papel de destaque no cenário mundial a reforma agrária foi inserida no rol das reformas necessárias ao desenvolvimento econômico:

Enfim, há uma surpreendente unanimidade quanto à tese de que a reforma agrária é um requisito essencial do desenvolvimento econômico, e em todas essas recomendações está o adágio tornado célebre por John Kennedy: “*Aqueles que fazem a reforma pacífica impossível, tornam a mudança violenta inevitável.*” (VEIGA, 2005, p. 9)

Para Veiga (2005) mesmo que a opinião pública e acadêmica seja favorável à reforma agrária, esta não é uma “prática” recorrente no marco do capitalismo, uma vez que poucos são os países que de fato a realizaram: “*Muitos, como o Brasil, fizeram leis que não são aplicadas. Outros, sequer chegaram a promulgar diplomas sobre a questão*”. (VEIGA, 2005, p. 10), fato que está associado à difícil previsibilidade dos seus resultados, tanto no que toca aos resultados práticos, quanto, como afirma Veiga (2005), ao ideário que esse processo pode desencadear, de forma objetiva, um processo revolucionário. Assim sendo, não fica difícil entender o porquê do distanciamento entre o discurso oficial a favor da reforma agrária e a prática.

Para Veiga (2005) no século XX ocorreram apenas quatro “grandes vagas” para a reforma agrária, sendo a primeira marcada pelo desfecho de longas guerras camponesas, mas que obtiveram resultados distintos: a do México e a da Rússia. No caso mexicano resultou na transformação capitalista dependente da sociedade mexicana, uma revolução burguesa. No segundo, a aliança de classe entre campesinato e operários, sob a liderança do partido revolucionário russo, levou a uma revolução socialista.

A reforma agrária mexicana foi produto da luta dos povos indígenas mexicanos contra a opressão e exploração que se agudizou durante a ditadura do General Porfírio Díaz, período extremamente explosivo que alcançou seu ápice em 1910 com a rebelião camponesa liderada por Emiliano Zapata que só foi contida por uma aliança de classes entre operários e burguesia que iniciou a reforma agrária constitucional mexicana em 1915 e perdurou até 1991, quando o presidente Carlos Salinas de Gortari a encerrou com a promulgação da “Nova Lei Agrária”, num contexto bem diferente daquele que fez da reforma agrária uma imposição social. No entanto essa reforma agrária é, incontestavelmente, a mais importante, a mais duradoura e a que atingiu o maior contingente de famílias e territórios em toda a América Latina.

Na Rússia, apesar de ter sido palco, a exemplo do México, de longas lutas camponesas durante o século XIX o desfecho dessa luta foi outro. A Rússia czarista do século XIX assistiu a uma luta camponesa contra a servidão que chegou ao nascente proletariado e com o acúmulo de forças da burguesia resultou na dissolução do governo imperial, porém, se mostrou extremamente

complexa pela divergência de interesses das classes em ebulição, camponeses e operários, que culminou com a *Revolução de Outubro* de 1917 que se transfigurou em revolução socialista, abolindo a propriedade privada da terra e engendrando uma guerra civil entre a associação dos burgueses e nobres destituídos, com apoio externo, contra camponeses e proletários.

O segundo momento de reforma está atrelado à vitória das forças democráticas contra o nazi-fascismo que no pós Segunda Guerra Mundial engendrou reformas de tipo socialistas no leste europeu, na China e de tipo capitalista no Japão e na Itália, mas com diferentes resultados. Outro momento se deu com a luta contra o neocolonialismo na década de 1950, que originou uma terceira onda de reformas de caráter burguês. E o último momento ocorre na América Latina onde merece destaque o processo revolucionário cubano dentre os “fracassos” na Guatemala, Bolívia, Chile, Brasil, dentre outros casos onde a reforma agrária fora contida por golpes de Estado patrocinados pelo EUA.

No caso do Brasil uma singularidade apontada por Tavares (2008) está na produção da riqueza social gerada no campo que bloqueia uma reforma agrária do tipo clássica, quando o Estado por meio de uma legislação promove a distribuição de todas as grandes propriedades da terra gerando oportunidade para que todos os camponeses possam trabalhar a terra e assim gerar riquezas.

Recapitulando brevemente o debate aqui desenvolvido quanto ao papel da reforma agrária à luz do debate sobre reforma ou revolução reafirmamos que a reforma agrária é um tema do debate político que conforme Mendonça (2010) não se pode separar a reforma da questão agrária.

Dessa forma, deve-se observar que **o verdadeiro sentido da reforma agrária é a mudança de mãos da propriedade da terra de modo a alterar a correlação de forças entre as classes sociais**. O que faz da reforma agrária uma política que nunca surge de uma decisão técnica ou mesmo ideológica, mas, sim, da pressão social, do processo de luta dos trabalhadores. Deste modo, **recuperar a interpretação de Rosa Luxemburgo que evidencia que as reformas sócias são o meio para as conquistas dos trabalhadores e a revolução socialista é o fim de qualquer processo de reforma estrutural da sociedade em benefício dos trabalhadores é fundamental**.

## 2.2 A luta dos trabalhadores e a institucionalização da reforma agrária no Brasil

A manifestação da contradição capitalista que pressupõe a expropriação do trabalhador como condição para o desenvolvimento das forças produtivas e produz relações sociais e econômicas contraditórias, engendrou o processo de organização e luta dos trabalhadores que culminou com diversos movimentos sociais de luta pela terra, dentre os quais destaco as chamadas Ligas Camponesas<sup>40</sup> que fora um movimento social camponês de extrema importância na construção do ideário da reforma agrária e o MST que através da luta, materializada especialmente nas ocupações de terras, também contribuiu para a institucionalização da reforma agrária como política de Estado.

A história das Ligas Camponesas perpassa por séculos sendo destacada por Julião (1962), a partir da leitura de Engels, as Ligas Camponesas da Alemanha (séculos XV e XVI) que se ergueram pela opressão feudal. Cimentada pelo dízimo da Igreja e pelo imposto sobre o uso da terra num período de insucesso nas colheitas, os camponeses se rebelaram por não terem outra opção, uma vez que não conseguiam sequer garantir a reprodução de suas famílias.

Nesse contexto insustentável para os camponeses a Reforma Protestante da Igreja Cristã Romana teve a participação fundamental dos camponeses o que a caracterizou política e economicamente. Assim sendo, o movimento religioso reformista que pregava levar o evangelho ao alcance de todos foi fundamental para a luta camponesa que se transformou também em luta religiosa. Julião (1962) lembra que quatorze séculos antes o cristianismo teria desempenhado papel decisivo na revolução antiescravista que resultou no declínio do Império Romano.

Julião (1962) destacou que desde a Reforma até o período que analisara (década de 1950) diversas lutas camponesas se ergueram pelo mundo, com destaque para a luta camponesa cubana que ao aliar-se à luta do proletariado urbano, com a liderança de Fidel Castro, se transformou na Revolução Cubana que conseguiu derrotar tanto o imperialismo quanto o latifúndio naquele país.

---

<sup>40</sup> Sobre as Ligas Camponesas ver, dentre outros autores: JULIÃO, 1962; CASTRO, 1969; AZEVEDO, 1982; MORAES, 2006.

As Ligas Camponesas também se colocam na vanguarda das lutas sociais do povo brasileiro, como assinala Stédile (2006), sendo que para Julião (1962) a organização dos camponeses no Brasil iniciou-se através do sindicalismo, ou seja, foram balizadas pela tentativa de constituir sindicatos rurais o que enseja o ideário da luta pelas conquistas da legislação trabalhista urbana. Mas, essa tentativa não obteve êxito.

Em 1955 surge no município de Vitória de Santo Antão em Pernambuco a “Sociedade Agrícola e Pecuária dos Plantadores de Pernambuco”, que mais tarde seria chamada de “Liga Camponesa da Galileia” a primeira Liga Camponesa brasileira, porém, existe grande polêmica quanto ao processo de sua gênese o que faz necessário uma análise mais detalhada desse evento.

Para Castro (1969) foi com as Ligas Camponesas, doravante Ligas, que os camponeses se organizaram, dentro de um determinado espaço geográfico, em busca de soluções para problemas específicos comuns a todos.

Mas, diversamente à Castro (1969) a esquerda política brasileira (protagonizada pelo PCB) afirma <sup>41</sup> que as Ligas nasceram a partir da iniciativa e direção de militantes e liderança dos comunistas e sob a forma de associações civis. Mas, Julião (1962) <sup>42</sup> deixa bem claro que não houve nenhuma interferência externa aos trabalhadores no processo de fundação da sociedade que veio a constituir a “Liga Camponesa da Galileia” e que esta foi a inspiradora de dezenas de Ligas que surgiram por todo o Nordeste brasileiro.

**O contexto geral em que as Ligas nasceram foi o da crise do modelo de industrialização dependente.** Nessa conjuntura de instabilidade política <sup>43</sup>, como afirma Stédile (2006), a reforma agrária ganhou grande projeção nacional: *“como uma forma de desenvolver as forças produtivas, intensificar o mercado interno, estimular a indústria nacional, distribuir renda e, sobretudo, resolver o problema da pobreza no interior do país”* (STEDILE, 2006, p. 12-13, *grifo meu*).

Mas, para Castro (1969) e Julião (1962) o surgimento desse movimento camponês, na prática, não tinha como principal objetivo melhorar as condições de

---

<sup>41</sup> Ver Moraes (2006) e Azevedo (1982).

<sup>42</sup> Esse relato é fundamental, uma vez que segundo Castro (1969): *“pressionados pelas circunstâncias, procuraram os dirigentes da Liga um advogado modesto, até então obscuro, mas que já havia aceito defender outras causas de camponeses escorraçados pelos donos de latifúndios noutras terras: este advogado se chamava Francisco Julião”* (CASTRO, 1969, p. 35).

<sup>43</sup> Com a renúncia do então presidente Jânio Quadros em 1961.

vida dos camponeses e muito menos tirar a economia brasileira da crise em que se encontrava. Mas, sim, como assinala Castro (1969): “*O objetivo inicial das Ligas fôra o de defender os interesses e os direitos dos mortos, não os dos vivos*” (Castro, 1969, p. 25), interpretação condizente ao depoimento de Julião (1962) que afirmou que as Ligas eram em essência:

[...] uma sociedade civil beneficente, de auxílio-mútuo, seu objetivo era fundar uma escola primária e formar um fundo para adquirir caixõezinhos de madeira destinados às crianças que, naquela região, morrem em proporções assustadoras. (JULIÃO, 1962, p. 24).

A interpretação de Julião (1962) e Castro (1969) vai de encontro à apresentada pela esquerda política (PCB) que afirma, segundo Stédile (2006) que: “*O objetivo imediato era a aprovação de uma lei de reforma agrária, até então inexistente nos marcos jurídicos do país*” (STEDILE, 2006, p. 13).

O retorno do país ao regime de garantias democráticas, após a ditadura de Vargas (1937-1945)<sup>44</sup>, segundo Moraes (2006), imprimiu uma série de mobilizações de massas camponesas na maioria dos estados brasileiros. Quando se destacou a ação do PCB como única organização que se dedicava às massas rurais atuando especialmente dando suporte para organização sindical dos trabalhadores agrícolas, porém, apesar de não ser proibido na prática era quase impossível dado ao complicado procedimento legal.

Assim sendo, Azevedo (1982) afirma que o surgimento das Ligas ocorre exatamente no período pós Estado Novo sob a iniciativa e direção do PCB:

As primeiras Ligas Camponesas, que surgiram em nosso país remontam ao período imediatamente posterior à redemocratização de 1945. Elas nasceram sob a iniciativa e direção do recém legalizado Partido Comunista e sob a forma de associações civis que permitiam a mobilização e a organização dos camponeses e trabalhadores rurais sob o amparo do Código Civil. A forma jurídica adotada, por outro lado, contornava as dificuldades de caráter político e burocrático, que se interpunham à criação dos sindicatos rurais (AZEVEDO, 1982, p. 55).

Para Moraes (2006) a impossibilidade de superar os entraves legais colocou como única possibilidade de organização dos trabalhadores agrícolas

---

<sup>44</sup> Em novembro de 1937 ocorreu um golpe militar liderado pelo Presidente Vargas, eleito indiretamente, em 1934, pela Assembleia Nacional Constituinte, e cujo mandato terminaria em 1938. Foram dissolvidos o Parlamento, as Assembleias Estaduais e as Câmaras Municipais, e os governadores estaduais foram substituídos por interventores. Esse golpe significou a instauração do período ditatorial conhecido como Estado Novo, que se estenderia até 1945.

atuar dentro do âmbito do Código Civil, pois, esse admitia a associações de caráter não especificamente trabalhistas:

Nesse caminho operaram os ativistas do partido Comunista, realizando, entre 1945 e 1947, uma grande e organizada mobilização de trabalhadores agrícolas em quase todos os estados brasileiros. Fundaram-se, então, centenas de ligas Camponesas, que reuniam milhares e milhares de pessoas. Os êxitos alcançados foram de tal importância que nem os elevados índices de analfabetismo do meio rural impediram a eleição de considerável número de representantes comunistas para as assembleias estaduais e municipais, com a grande contribuição da votação camponesa. (MORAES, 2006, p. 22).

Não se discute aqui a afirmação de Moraes (2006) que o PCB foi determinante para a fundação de centenas de Ligas por todo o Brasil. Mas, sim que tenha sido o PCB o protagonista da luta camponesa materializada nas Ligas.

Essa diversidade de interpretações nos remete a uma importante advertência introdutória ao livro **Sete palmos de terra e um caixão** de Josué de Castro: *“Na verdade o que queremos impor ao mundo, com este livro, é um retrato do Nordeste como o vê um homem desta região”* (CASTRO, 1969, p. 17), e, foi com essa perspectiva que ele dissertou sobre os problemas do povo nordestino, com um “olhar de dentro”, na perspectiva do homem do campo nordestino, para quem as Ligas Camponesas:

De início, tinha assim muito mais a ver com a morte do que com a vida, mesmo porque com a vida não havia muito o que fazer... Só mesmo resignação. A resignação à fome, ao sofrimento e à humilhação. [...] para os camponeses do Nordeste, a morte é que conta, não a vida. Desde que, praticamente, a vida não lhes pertence. Dela, eles nada tiram, além do sofrimento, do trabalho esfalfante e da eterna incerteza do amanhã: da ameaça da seca, da polícia, da fome e da doença. Para eles só a morte é uma coisa certa, segura, garantida. Um direito que ninguém lhes tira: **o seu direito de escapar um dia pela porta da morte, do cêrco da miséria e das injustiças da vida** (CASTRO, 1969, p. 25-26, *grifo meu*).

Dessa forma, admite-se a interpretação de CASTRO (1969) que afirmou que a longa experiência de mais de quatro séculos de exploração colonial assentada na hegemonia do latifúndio escravocrata produtor de açúcar, indutor das mais terríveis condições de vida para o trabalhador do campo nordestino, acabaram por causar neste povo um sentimento de impotência, diante da tragédia

de suas vidas, onde a única certeza era a morte, que o sertanejo se levanta contra a opressão e a exploração, pois,

[...] A verdade é que, escravos ou servos, moradores ou foreiros, o que lhes tocara até hoje fôra sempre a mesma cota de sacrifícios, de trabalhos forçados, de fome e de miséria: a mesma herança que lhes havia legado a escravidão. Deixando de serem escravos de um dono, para serem escravos de um sistema: escravos do latifúndio açucareiro (CASTRO, 1969, p. 27).

O que interessa, para Castro (1969), além da constatação que a exploração apenas muda de forma <sup>45</sup>, é o fato que todo aquele povo compartilhara de um sentimento de total impotência o que determinava “*seu aparente conformismo*” diante da opressão do latifúndio. Por conseguinte não foi pensando na superação da exploração que sofriam pelo latifúndio nem contra o regime de trabalho que o povo do sertão nordestino organizou as Ligas Camponesas. Mas, sim, para garantir a dignidade na hora da morte:

[...] para ajudar [...] a morrer com decência: com uma vela na mão, com os olhos fitos na chama desta vela, que os ajudaria a orientar seus primeiros passos na escuridão do além, e com a confortadora certeza de que dispunham dos seus sete palmos de terra onde pousar o seu caixão e nêle esperar tranqüilo o juízo final (CASTRO, 1969, p. 31).

Para Castro (1969) a religiosidade do povo nordestino se justifica em suas condições materiais de existência, pois: “*Quem melhor para sentir os ensinamentos e as lições de amor do grande profeta da Galiléia*” (CASTRO, 1969, p. 30), se não esse povo destituído de quase tudo, **sem sequer um caixão e uma vela**, para cumprir os seus rituais religiosos mais importantes. Portanto, foram exatamente as demandas religiosas do sertanejo nordestino, que em seu modesto entender, despertou a necessidade de se apresentarem com um mínimo de dignidade no momento que consideravam de maior importância: **a hora do encontro com o criador**.

**O despertar para a vida dos camponeses a partir da morte os levou à tomada de consciência da sua realidade social**, o que resultou na imediata reação dos senhores de engenho que culminou com a sumária expulsão dos camponeses das terras onde nasceram e sempre viveram e onde pretendiam morrer. Assim, nasceram as Ligas para Castro (1969), interpretação condizente

---

<sup>45</sup> Refere-se às relações de produção/exploração, ou seja, à passagem da escravidão para o assalariamento.

com a perspectiva adotada no presente trabalho onde admite-se o protagonismo do trabalhador nos momentos *mais explosivos*.

Pressionados pelas circunstâncias, procuraram os dirigentes da Liga um advogado modesto, até então obscuro, mas que já havia aceito defender outras causas de camponeses escorraçados pelos donos de latifúndios noutras terras: êste advogado se chamava Francisco Julião (CASTRO, 1969, p. 35).

Ao aceitar a causa das Ligas Francisco Julião deu início à luta judiciária pela permanência dos camponeses nas terras onde nasceram e desde sempre trabalharam, portanto, cunhadas dentro de um contexto social insustentável e com um espírito cristão que até hoje impregna a alma do sertanejo nordestino, as Ligas Camponesas, a partir da atuação de Francisco Julião, se aliaram aos militantes do partido comunista, “*na luta comum pela emancipação da massa camponesa*” (CASTRO, 1969, p.38), luta extremamente desigual, mas que obteve resultados concretos no cotidiano dos camponeses, como assinala Castro (1969) ao reproduzir um depoimento de um trabalhador: “*Antes da Liga, quando um de nós morria, o caixão era emprestado pela Prefeitura. [...] Hoje a Liga paga o enterro e o caixão desce com o morto.*”<sup>46</sup> (CASTRO, 1969, p. 31).

Entretanto, para Moraes (2006) as Ligas não alcançaram grande importância política no cenário nacional e consoante à própria estrutura orgânica do PCB, centralizadora, “*não houve líderes camponeses de grande significado, especialmente pela pouca influência ideológica do campesinato nas teses programáticas do movimento camponês.*” (MORAIS, 2006, p. 24), em outras palavras, a doutrina revolucionária do PCB não era pautada na visão do camponês sobre sua realidade concreta. E, se estes...

[...] posteriormente se aliaram as Ligas aos comunistas, na luta comum pela emancipação da massa camponesa, não quer isto dizer que a sua inspiração brotaram da doutrina de Marx ou da ação política de Lenine ou de Fidel Castro, mas na experiência vivida e sofrida por essa massa humana em sua luta desigual por um mínimo de aspirações, em face ao máximo de resistência dos seus opressores... (CASTRO, 1969, p. 38).

A falta de formação e apoio às lideranças camponesas que fossem capazes de aglutinar as massas em torno de um projeto político transformador da sociedade fez, conforme Moraes (2006), com que o significado da **reforma**

---

<sup>46</sup> Entrevista concedida por José Francisco de Souza, um dos principais dirigentes – camponês – da Liga no ano de 1960.

**agrária** não passasse de **uma palavra de ordem com pouco ou nenhum conteúdo revolucionário**.

Contudo, as Ligas ressoaram como um movimento camponês de massas que contagiou o camponês nordestino, “*para ajudar a morrer com decência*” no primeiro momento, e na defesa de um mínimo de dignidade em suas vidas miseráveis em um segundo, enquanto, para a esquerda política foi um instrumento de agitação social e emergência de uma “consciência nacional” em favor da reforma agrária.

No Brasil a reforma agrária somente entrou na pauta do dia no momento que o campo se tornara uma “*área explosiva*”, como relatou Josué de Castro, assertiva também compartilhada por Veiga (2005), que afirma a emergência da reforma agrária somente em regiões onde a grande massa dos trabalhadores rurais quando impedidos de ter acesso à terra não possuem outra forma de sobrevivência, portanto, somente “*em situações desse tipo é que ganhou força social a ideia de que a terra deve pertencer a quem a trabalha*” (VEIGA, 2005, p. 10). Deste modo, para Santos (2015) não foram motivações de cunho político-ideológico o determinante da luta dos trabalhadores pela reforma agrária e, sim, o bloqueio ao acesso à terra, seu principal meio de sobrevivência.

Assim sendo, Ianni (2005) adverte que é a propriedade privada dos meios de produção, inclusive da terra, que devemos considerar ao estudar o regime econômico e social vigente, portanto, é o cerne da “nossa” questão agrária.

Com essa perspectiva vamos analisar os resultados da luta do trabalhador, materializada em **Políticas Públicas de Reforma Agrária no Brasil**. Mas, é válido advertir que se no Brasil a reforma agrária não foi realizada, isso se deu exatamente por ela **não ter sentido para a classe política/econômica dirigente** que se beneficia com o *status quo* e pelo sucesso das diversas estratégias de bloqueio à reforma agrária.

Assertiva confirmada pela nossa história que demonstra a emergência da reforma agrária somente em momentos de agudização das contradições no campo, ou seja, a ação estatal sempre teve como finalidade atenuar os conflitos no campo mantendo assim a ordem social, **bloqueando as pressões populares**, portanto, a reforma agrária somente obteve atenção das elites dirigentes

brasileiras quando os conflitos sociais ganham grandes proporções criando instabilidade política.

A aliança entre os latifundiários e o Estado, num primeiro momento, se materializa na Lei de Terras de 1850 que é editada no bojo da crise do sistema escravista imperial sendo considerada por muitos o marco jurídico para implantação do regime privado de posse da terra que para Stédile (2011a) foi “*o batistério do latifúndio no Brasil*” (STÉDILE, 2011a, p. 23).

Foi somente na segunda metade do século XX que emerge de forma contundente a luta por uma reforma agrária, quando o processo de politização das massas decorrente da crise do modelo desenvolvimentista e, principalmente da deterioração das condições de vida no campo.

Esse cenário “explosivo” culmina com o golpe militar de 1964 que em síntese representou a resposta das elites à pressão dos trabalhadores por melhores condições de vida, mas, que por outra ótica consolidou a reforma agrária como uma política de Estado com a elaboração do **Estatuto da Terra** (primeira Lei de Reforma Agrária do Brasil) que **ao contrário da sua aparência teve como objetivo** criar as condições necessárias para **o desenvolvimento das grandes empresas capitalistas no campo** via incentivos fiscais e financeiros, logo, “*incentivando a concentração da propriedade da terra...*” (GONÇALO, 2001, p. 60). Com o Estatuto da Terra o governo utilizou a sinergia política da reforma agrária para escamoteá-la através de projetos de colonização, como assinala Gonçalo (2001):

Os governos militares utilizaram a bandeira da reforma agrária, via projetos de colonização, na promessa de solucionar os conflitos sociais no campo, atendendo assim aos interesses do empresariado nacional e internacional. Como o objetivo era a colonização e não a reforma agrária, o problema da terra não foi resolvido com os projetos de colonização na Amazônia. [...] garantiu apenas aos grandes grupos econômicos a exploração da região amazônica. (GONÇALO, 2001, p. 61).

Para Santos (2015) os projetos de colonização dirigida efetivamente foram criados como forma de bloqueio à reforma agrária, uma vez que a distribuição de terras se efetuava em áreas pioneiras e não onde ocorriam os conflitos pela terra caracterizando um processo de “redistribuição” de terras sem a desapropriações dos latifundiários. Em outras palavras, o verdadeiro objetivo dos projetos de

colonização era a integração econômica da região amazônica e a desmobilização de toda e qualquer forma de organização política dos trabalhadores rurais.

Conforme Medeiros (2010) a herança da história das lutas no campo são fundamentais para o entendimento da gênese do movimento dos trabalhadores rurais sem-terra entre o final da década de 1970 e o início da década de 1980. Mas, outros importantes aspectos marcam o período de formação desse movimento social, com destaque para a modernização da agricultura deflagrada na década de 1970 como contraponto ao Estatuto da Terra.

A gênese do MST está intimamente ligada ao veloz processo de modernização conservadora <sup>47</sup> da agricultura que substituiu de forma rápida e violenta força de trabalho por máquinas, mecanização da produção que dispensou grande contingente de trabalhadores na década de 1970 criando, assim forte pressão sobre o mercado de trabalho rural e urbano.

Do ponto de vista da conjuntura mundial, o contexto era o da chamada *reestruturação produtiva* marcada pela supressão de grande número de postos de trabalho, é nesse período que o emprego industrial deixa absolutamente de ser a principal perspectiva para a classe trabalhadora.

Medeiros (2014) afirma que muitos trabalhadores que perderam seus postos de trabalho pela mecanização buscaram emprego na indústria, mas essa não era capaz de absorver toda a demanda por trabalho, pelo contrário buscava reduzir seus custos através da mecanização progressiva.

É nesse contexto que em janeiro de 1984 “nasce” o MST que “*ao contrário da maioria dos movimentos camponeses históricos que apenas lutavam por terra, o MST desde a sua formação sempre lutou por terra, pela reforma agrária e por mudanças estruturais na sociedade*”. (MEDEIROS, 2014, p. 75).

Dentre as diversas forma de luta pela terra, a ocupação de terras é certamente o principal mecanismo de luta do MST, mas outras forma também são exitosas em seus objetivos como a marcha e as manifestações nas grandes cidades que tem por objetivo impactar a opinião pública e a ocupação de prédios

---

<sup>47</sup> A modernização, como já foi visto, também engendrou um intenso processo de expropriação de terras dos trabalhadores, ou seja, um grande contingente de trabalhadores arrendatários, meeiros, filhos de agricultores que ainda moravam com os pais perdem as terras que cultivavam e de onde tiravam sua subsistência.

públicos como forma de pressionar o Estado para o cumprimento dos seus preceitos legais.

O MST desempenha papel extremamente relevante na luta pela reforma agrária no Brasil também por representar razoavelmente a heterogeneidade do campesinato familiar e dos trabalhadores rurais e por ter um projeto pedagógico de formação política: “[...] o MST vem procurando discutir as questões da propriedade e da produção nos acampamentos e especialmente nos assentamentos, o que tem conduzido a transformações no nível de consciência dos agricultores familiares...” (COSTA NETO, 1998, p. 17).

Outra etapa na luta pela reforma agrária se inicia com o processo de redemocratização brasileiro na década de 1980 e culmina com a proposta de reforma agrária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA no ano de 1985. Porém, essa proposta considerada progressista foi completamente deformada no embate entre as forças políticas no Congresso Nacional e transformada no I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) aprovada pelo decreto 91.766 de 10 de outubro de 1985.

No período entre a edição do Estatuto da Terra em 1964 e o ano de 1994 foram criados um total de 931 projetos de assentamento, numa área de 16.290.069 hectares beneficiando mais de 58 mil famílias em todo o país. Sendo o ano de 1994 considerado um marco na história da reforma agrária no Brasil por conta do decreto de mais de 900 mil hectares como áreas de interesse social, para fins de reforma agrária, processo forjado na luta dos trabalhadores que exerceram forte pressão sob o governo federal, pois como adverte Fernandes (2001) **quando o governo afirma ter assentado milhares de famílias, essa informação mascara o fato que os assentamentos são predominantemente resultados da luta dos trabalhadores pela terra.**

Uma “nova” reforma agrária surge com a ascensão ao poder do sociólogo Fernando Henrique Cardoso (doravante FHC) que ainda em seu primeiro mandato (1995-1998) realiza a tentativa mais efetiva de liquidação da luta pela reforma agrária através tanto da criminalização dos movimentos sociais quanto com a tentativa de escamotear a questão agrária com a bandeira do combate à pobreza rural com a tutela do Banco Mundial, entre outros órgãos internacionais, adotando a chamada “Reforma Agrária de Mercado”, que consistia na permuta da

responsabilidade do Governo Federal para os estados e municípios e partes interessadas (proprietários e trabalhadores sem terras) através do projeto cédula da terra <sup>48</sup> que instituiu o mecanismo de mercado como alicerce fundamental da reforma agrária onde o papel do Estado seria apenas criar as condições necessárias para que o mercado operasse no setor agrário brasileiro.

Martins (2004) assinala que um dos fatos históricos mais importantes ocorrido na década de 1990 “*foi a imperceptível transformação da luta pela reforma agrária numa disputa pela reforma agrária*” (MARTINS, 2004, p.39), que decorre do reducionismo da questão agrária à simples distribuição de terras (políticas de assentamentos) que se deu no bojo da exacerbação dos conflitos agrários e do fortalecimento dos movimentos sociais em quantidade e conteúdo.

Um novo momento na luta pela reforma agrária se inicia com a ascensão do Partido dos Trabalhadores – PT ao Governo Federal, no ano de 2003, e logo do ex-sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva (doravante LULA) ao poder executivo e deve ser analisado à luz do programa *Vida Digna no Campo* <sup>49</sup>, propostas de campanha, que pretendia a partir do zoneamento econômico e agroecológico, garantir a segurança alimentar da população e a preservação do meio-ambiente através de um programa de reforma agrária capaz de reordenar o espaço territorial brasileiro.

Para Santos (2015) esses objetivos foram colocados como prioritários na campanha presidencial, merecendo destaque o último, a implantação de uma política nacional de reforma agrária, pelo seu caráter transformador entendido como fundamental para a viabilização de um novo modelo de desenvolvimento rural e agrícola sustentável para o Brasil.

Porém, o governo LULA (2003-2010) privilegiou outras estratégias de desenvolvimento em detrimento da reforma agrária (nos próximos capítulos trataremos com maior profundidade das políticas agrárias e agrícolas do governo Lula), pois, logo em seu primeiro ano de mandato percebe-se a prioridade ao combate à fome via institucionalização de programas de **assistencialismo**

---

<sup>48</sup> Projeto-piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza (Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project, CPL-41470) que foi implantado em cinco estados da federação (PE, CE, MA, BA e norte de MG), a partir de um acordo de empréstimo de US\$ 90 milhões com o Banco Mundial.

<sup>49</sup> O **PROGRAMA VIDA DIGNA NO CAMPO** faz parte do programa da campanha presidencial do Partido dos Trabalhadores 2002. Editado no sítio [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)

econômico através do Programa Fome Zero <sup>50</sup> que se materializou no Bolsa Família, principal estratégia de enfrentamento da pobreza do governo federal, como instrumento para o alcance da segurança alimentar, que se configurou como a única via institucional criada por esse governo para garantir a demanda para os alimentos produzidos pelos assentamentos de reforma agrária.

Mas, conforme Barreira (2014) o elevado alcance do Bolsa Família (com mais de 11 milhões de famílias assistidas) enfraquece as bases da luta pela reforma agrária uma vez que em paralelo à expansão do alcance dos programas sociais de transferência de renda se observa a queda de aproximadamente 50% do número de trabalhadores acampados. (BARREIRA, 2014).

Enquanto os governos encabeçados pelo PT se apoiam no latifúndio exportador e executam as políticas sociais idealizadas pelos representantes deste setor, os movimentos sociais – com o MST à frente – continuam a defender a bandeira da modificação das estruturas agrária e fundiária visando a redução dos custos dos alimentos e a proteção de rios e florestas. Também aqui uma posição coerente de defesa da segurança alimentar, do cooperativismo e da viabilidade socioambiental da agricultura só pode conduzir à crítica do modelo de “desenvolvimento” atual. (BARREIRA, 2014, p. 75).

Não é o caso de incorporar a produção familiar aos segmentos produtivos, mas de fortalecer o seu papel na reprodução social, ainda que ela permaneça secundária em termos econômicos. Esse tipo de “socialização” nada tem a ver com uma simples eliminação da propriedade jurídica da terra na qual os produtores continuam dependendo do Estado para se apropriar dos recursos.

**O que está em questão é a subordinação da produção a uma racionalidade diferente, baseada na cooperação e na sensibilidade ambiental, ou seja, num novo modo de conviver e produzir.**

A agricultura familiar passa a ocupar papel principal no discurso oficial e acadêmico que negam à sua caracterização como sinônimo de atraso, passando a ser qualificada como capaz de compatibilizar a produção para o autoconsumo, geração de excedentes para o mercado e geração de empregos no campo. (SANTOS, 2015).

---

<sup>50</sup> **PROJETO FOME ZERO:** Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo: Instituto Cidadania/Fundação João Pinheiro, 2001.

### **3 REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL: histórico e nuances da intervenção do Estado**

No Brasil a reforma agrária somente entrou na pauta política nos momentos em que o campo tornara-se explosivo, como afirmou Castro (1969) ao estudar o nordeste brasileiro na década de 1960, com a organização das massas em busca de melhores condições de vida, sendo que para entender o contexto devemos fazer um resgate histórico de cunho político-econômico desde o pós-Guerra (1945) que nos remete ao início do processo de modernização da agricultura brasileira, ainda na década de 1950, determinado pela difusão da Revolução Verde.

A história da reforma agrária no Brasil deve ser entendida à luz das demandas sociais e bloqueio “político-jurídico-institucional” dessas pelas elites dirigentes do Estado, que no primeiro momento (século XIX) se materializa na Lei de Terras de 1850. No segundo momento com a elaboração do Estatuto da Terra. O terceiro ocorre com a elaboração do I PNRA no ano de 1985 como enfrentamento às mobilizações no campo, particularmente para combater as ações do MST (TAVARES, 2008; SANTOS, 2015). O quarto momento ocorre com a “reforma agrária de mercado” (RAM) instituída com o apoio do Banco Mundial no ano de 1998. O quinto se dá com a ascensão do PT ao Governo Federal, no ano de 2002, e edição do II PNRA no ano de 2003 quando a agricultura familiar passa a desempenhar a função de bloqueio à reforma agrária e como se observa nos relatórios da CPT da existência de uma “nova” aliança entre Estado e agronegócio, como forma de bloqueio à reforma agrária que tem na judicialização da luta pela terra sua maior expressão (SANTOS, 2015).

Do ponto de vista político, o debate em torno da necessidade de alteração da estrutura agrária no Brasil, não deve ser determinado por uma temporalidade historiográfica, todavia, toma-se como ponto de partida o período subsequente à chamada Revolução Burguesa no Brasil <sup>51</sup> (1930). Mais precisamente tomaremos como ponto de partida para nossa análise a proposta de reforma agrária do PCB na constituinte de 1946.

---

<sup>51</sup> A chamada Revolução Burguesa no Brasil ocorre a partir do início do processo de industrialização da economia brasileira com a construção das indústrias de base, mas para Florestan Fernandes foi somente com o Golpe Militar de 1964 que essa revolução se consolida como uma contrarrevolução permanente. Ver Fernandes (2000, 2006).

### **3.1 A gênese da reforma agrária no Brasil e a modernização conservadora da agricultura**

A história da reforma agrária no Brasil deve ser entendida como “*ação e reação da sociedade, ou seja, a ação camponesa diante da insustentabilidade da sua situação e reação das elites dirigentes do Estado*” (SANTOS, 2015, p. 50) que não hesitaram em lançar mão do seu arsenal de instrumentos de coerção contra os camponeses em diversos momentos históricos.

Dessa forma ao partir da concepção marxista de Estado que o caracteriza como um órgão de dominação de classe, um instrumento de submissão de uma classe por outra, retomamos o argumento de Smith em que o Estado deve atuar como mediador dos conflitos com vista ao bloqueio de quaisquer forças que prejudique a atuação do mercado e logo a acumulação de capital. Mas, diversamente à Mandel (1982) que afirma ser o Estado burguês portador de sutilezas na sua forma de dominação que o diferencia do Estado absolutista no Brasil o que se observa no período aqui analisado (especialmente na década de 1970) é um Estado autoritário que utiliza de todas as formas de coerção para garantir os privilégios das classes dominantes.

No entanto, para Alentejano (2012) apesar da incorporação de novas tecnologias modernizantes pela agricultura brasileira antes da década de 1960, só se pode verificar a existência de um processo de modernização do setor após o Golpe de 1964, pois, só a partir da consolidação da ditadura que o Estado praticará uma série de ações coordenadas com vista à efetivação de um processo de modernização da agricultura que para a Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA (2007) têm por essência a negação da reforma agrária e representa a aliança entre o grande capital agroindustrial e os latifundiários que se dá sob o patrocínio fiscal, financeiro e patrimonial do Estado.

Oliveira (2007) ao tratar da reforma agrária no Brasil afirma que segundo Laranjeira (1983) a primeira proposta de Lei de reforma agrária surgiu após a Constituição Federal de 1946<sup>52</sup> e tratava da desapropriação por interesse social, instrumento que deve ser compreendido a partir do contexto de luta dos trabalhadores do campo que vinha se agudizando desde a década de 1940.

---

<sup>52</sup> A Constituição Brasileira de 1946 substituiu a existente durante o governo ditatorial de Getúlio Vargas (1937-1945).

Mas, para Delgado (2005) foi basicamente no pós-Segunda Guerra Mundial, na década de 1950, que o debate teórico político em torno da questão agrária engendra certo consenso em torno da necessidade de uma reforma agrária, porém, a relativa “vitória” teórica das teses pró-reforma será o estopim para a reação das elites conservadores que vão se apropriar do discurso da modernização técnica da agropecuária como contraposição à reforma agrária, a partir da interpretação economicista da agricultura que em última análise (como veremos com mais detalhe adiante) substitui a questão agrária pela questão agrícola, sendo o discurso da modernização vitorioso no plano político após o golpe civil-militar de 1964.

A mudança do modelo econômico de agroexportador de matérias primas e *commodities* agrícolas para outro mais diversificado com o fortalecimento da indústria nacional e da burguesia industrial, especialmente paulista, como contraponto às antigas oligarquias rurais é o que deu margem à fermentação de novas demandas sociais. Nesse período que para muitos constitui no plano político o gatilho da Revolução Burguesa no Brasil, momento de emergência de princípios republicanos com sensível ampliação dos direitos “universais” para a classe trabalhadora. Foi nesse ambiente que foi convocada no ano de 1946 a composição de uma nova Assembleia Constituinte onde surge nossa primeira proposta política no âmbito nacional de reforma agrária, elaborada pela bancada do PCB e defendida na plenária da Assembleia por seu grande líder Luiz Carlos Prestes<sup>53</sup>.

A tese que norteia a referida proposta é a da persistência de relações feudais no meio rural como determinante do atraso econômico brasileiro, sendo a concentração e o monopólio da propriedade da terra os responsáveis pelo “*atraso da nossa agricultura*” e da sociedade brasileira:

É o latifúndio que determina o atraso da nossa agricultura. Sabeis o que é esse atraso: é a agricultura da enxada, agricultura semelhante à do Egito do faraós, da qual não podemos sair porque é impossível, é impraticável a aplicação da técnica

---

<sup>53</sup> Luiz Carlos Prestes, o "Cavaleiro da Esperança" foi militar e militante comunista. Liderou um movimento rebelde no seio das forças armadas chamado de Coluna Prestes, com 1 500 homens, que percorreu por dois anos e cinco meses 25 000 km. Na política, foi Senador da república entre 1946 e 1948. Foi secretário-geral do Partido Comunista do Brasil - PCB e foi companheiro de Olga Benário, morta na Alemanha, na câmara de gás, pelos nazistas.

agrícola enquanto existir essa massa de milhões de operários sem trabalho. [...] Para que adquirir a maquinaria se o dono da terra pode fazer a colheita sem empregar um centavo do seu capital? E esse capital vai ser utilizado em outras atividades: no comércio, na especulação de compra e venda de terras, no açambarcamento de produtos, na grilagem. O capital é elevado para a usura, para os barracões dentro do latifúndio, mas, jamais, para a técnica agrícola (PROPOSTA DE REFORMA AGRÁRIA DA BANCADA DO PCB NA CONSTITUINTE DE 1946, 2005, p. 23).

A proposta de reforma agrária elaborada pelo PCB na Constituinte de 1946 via emendas constitucionais, foram balizadas pela interpretação de que o atraso da agricultura brasileira está atrelado à existência do latifúndio que bloqueia a modernização da agricultura ao manter grande contingente de força de trabalho desempregada e, portanto, a reforma agrária seria a única saída capaz de empregar força de trabalho no montante necessário para o desenvolvimento do capitalismo na agricultura.

Essa interpretação elege a democratização da propriedade da terra como meio de evitar um ambiente de confusão social e até mesmo uma guerra civil no Brasil:

Julgamos imprescindível a providência, para evitar o caos, a guerra civil, porque **o progresso do país** não pode ser barrado por uma classe dominante, senhora da terra, proprietária das maiores extensões do nosso solo, e que não admite essa divisão, indispensável aos próprios grandes proprietários, os quais já sentem as consequências dessa miséria, desse atraso e dessa ignorância (PROPOSTA DE REFORMA AGRÁRIA DA BANCADA DO PCB NA CONSTITUINTE DE 1946, 2005, p. 26).

A reforma agrária nesse contexto seria componente imprescindível para o desenvolvimento agrícola e controle social das massas marginalizadas fundamentais para o desenvolvimento capitalista no Brasil, porém, após a formalização desta proposta de reforma agrária os parlamentares do PCB foram cassados e a proposta de reforma agrária foi arquivada. Mas, o que chama atenção foi o vigor da interpretação etapista, stalinista <sup>54</sup>, que permeia a tese comunista que colocava a reforma agrária como pressuposto para o desenvolvimento do capitalismo no campo.

---

<sup>54</sup> Aceita-se que o PCB nesse período (década de 1940) adotasse a doutrina stalinista que apontava para a consolidação do socialismo de Estado como principal linha de interpretação, mas não se pretende debater esse tema no presente estudo.

Mas, foi com a elaboração da primeira proposta de reforma agrária dos movimentos sociais editada no ano de 1961 no I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, que ocorreu em Belo Horizonte, no qual as principais organizações camponesas da época (Ligas Camponesas, Ultabs e Master-RS) elaboraram propostas para a realização do que chamaram de uma “**efetiva reforma agrária**”. Nesse congresso os movimentos sociais demonstraram extrema lucidez ao condicionar a reforma agrária à luta de classes, e que a reforma agrária só poderia ser alcançada com o amplo apoio popular, portanto, se fazia necessário chamar o povo brasileiro para tomar a reforma agrária como bandeira de luta, ou seja, a classe trabalhadora.

Dessa forma, a primeira tarefa seria mostrar para aqueles que trabalham a terra que a reforma agrária é única saída, pois, esses não possuem alternativas para sua reprodução material, enquanto que para os trabalhadores urbanos a reforma agrária significava a redução do seu custo de vida.

Para os movimentos sociais camponeses o principal objetivo da reforma agrária seria a “*completa liquidação do monopólio da terra exercido pelo latifúndio*”, o que resultaria na transformação das relações antieconômicas e antissociais predominantes no campo que além de inviabilizar a reprodução do trabalhador no campo engendram a queda na qualidade de vida na cidade.

A situação altamente “*explosiva*” que contextualizava o período foi marcada por uma crise política que se inicia ainda na década de 1940 com a volta de Getúlio Vargas ao governo (1951), agora por eleições diretas, quando se tem uma nova tentativa de superação dos estrangulamentos da economia brasileira por uma via nacionalista, como descreveu Tavares (2010). Mas, conforme esse modelo começou a mostrar sua insustentabilidade com o desequilíbrio de nossas contas externas <sup>55</sup> aumentavam as divergências políticas entre as classes que, em tese, sustentariam seu governo, isto é, os trabalhadores industriais e a burguesia nacional mostravam seu descontentamento com o governo <sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Prado Júnior (2008) observou que direta ou indiretamente, o desequilíbrio de nossas contas externas aparece como fator de primeira ordem no processo geral da evolução econômica brasileira.

<sup>56</sup> Os trabalhadores, sua mais fiel base de sustentação, aumentaram suas reivindicações, buscando participar dos ganhos de produtividade decorrentes do avanço da industrialização. Enquanto os empresários, mesmo sendo beneficiados direta e indiretamente pelo governo Vargas, mostravam grande descontentamento. (LACERDA, 2010).

Esse modelo que ficou conhecido por *substituição de importações*<sup>57</sup>, deve ser entendido como “*um processo de desenvolvimento “parcial” e “fechado” que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos*”. (TAVARES, 2010, p. 46), obtendo êxito no curto prazo, mas perde seu dinamismo com o esgotamento das reservas de mercado e passa a ter crescimento análogo ao nível de crescimento da renda.

Mais importante, porém, do que essas realizações “materiais” dos governos Vargas, foi a incorporação, pela primeira vez na história brasileira, da classe trabalhadora como sujeito político relevante, o que deu nova dinâmica ao processo político de construção da democracia no país. (VIANNA; VILLELA, 2011).

Vianna e Villela (2011) afirmam que o fim do Estado Novo, em 1945, está inscrito no quadro das relações internacionais do pós-Guerra, portanto, a renúncia de Vargas está atrelada à pressão da oposição alinhada a setores militares com apoio dos Estados Unidos, aliança que elegeu o general Eurico Gaspar Dutra para presidente.

A política econômica no governo Dutra pode ser delimitada por dois fatos relevantes. O primeiro foi a mudança na política de comércio exterior, com o fim do mercado livre de câmbio e a adoção do sistema de contingenciamento às importações, entre meados de 1947 e o início de 1948. Medidas que aliadas à conjuntura internacional de reconstrução dos países industriais destruídos pela guerra resultaram na perda de competitividade das exportações brasileiras, exceto do café, entre 1947 e 1950.

Com o advento da chamada Guerra Fria o Brasil passa a ocupar posição marginal<sup>58</sup> na conjuntura internacional, o que coloca o novo governo Vargas

---

<sup>57</sup> “Na realidade, o termo ‘substituição de importações’ adotado para designar o novo processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos é pouco feliz porque dá a impressão de que consiste em uma operação simples e limitada de retirar ou diminuir componentes da pauta de importações para substituí-los por produtos nacionais”. (TAVARES, 2010, p. 49).

<sup>58</sup> Nos anos 1950, a conjuntura política internacional era marcada pela Guerra Fria, determinada pelo embate entre os Estados Unidos e União Soviética. Quando os interesses estratégicos americanos estavam voltados para a reconstrução europeia e japonesa (regiões diretamente afetadas pela guerra). Assim, aliados latino-americanos, como o Brasil, foram deixados praticamente à própria sorte, ou seja, dependiam estritamente do mercado e dos movimentos privados de capitais internacionais para o financiamento de seus déficits em transações correntes e dos seus investimentos em infraestrutura. (LACERDA, 2010).

(1951-1954) diante de grandes dificuldades de financiamento da balança comercial brasileira. Quanto ao plano doméstico, a conjuntura pode ser sintetizada pela volta do processo inflacionário e pela recorrência do desequilíbrio financeiro do setor público.

Juscelino Kubistchek (JK) assume o governo em 1956 com forte discurso desenvolvimentista. Seu governo é marcado pela elaboração e implementação de um Programa de Metas que será o condutor do crescimento da economia brasileira entre 1957 e 1960, quando o PIB brasileiro cresce, respectivamente, 7,7%, 10,8%, 9,8% e 9,4%. Entretanto, os organismos internacionais não aprovavam os pilares da política econômica brasileira: protecionismo, controle de importações, déficits fiscais e política monetária expansionista, apesar da política extremamente liberal seguida por JK, relativa ao capital estrangeiro, (LACERDA, 2010).

Jânio Quadros (que assumiu o governo em 31 de janeiro de 1961) ao se defrontar com os problemas macroeconômicos herdados da administração JK enveredou pelo caminho liberal lançando um pacote de medidas de cunho “ortodoxo” com a unificação do mercado de câmbio, e uma forte desvalorização cambial, a contenção do gasto público, uma política monetária contracionista e a redução dos subsídios ainda concedidos às importações de petróleo e trigo.

As medidas foram bem recebidas pelos credores do Brasil e pelo FMI, que garantiu expressivo reescalonamento da dívida externa brasileira (com vencimento entre 1961 e 1965) e a obtenção de novos empréstimos necessários para o financiamento da balança comercial brasileira. (VILLELA, 2011).

Mas, com a renúncia de Jânio o vice-presidente João Goulart assume o governo em 1962 com um ambiente de queda da taxa de crescimento da economia (para 6,6%, contra 8,6% em 1961) e agravamento do quadro inflacionário. Temos a elaboração do Plano Trienal <sup>59</sup> por Celso Furtado <sup>60</sup> com o

---

<sup>59</sup> Esse plano Econômico para Celso Furtado tinha como desafio demonstrar que era possível conduzir a economia com relativa estabilidade sem seguir a cartilha ortodoxa imposta pelo FMI.

<sup>60</sup> Celso Furtado nasceu em 1920 na cidade de Pombal na Paraíba. Formou-se em Direito pela Universidade do Brasil, fez Doutorado em Economia pela Universidade de Paris-Sorbonne e pós-doutoramento em Cambridge, na Inglaterra. Foi ministro do Planejamento, no governo João Goulart, e, ao retornar do exílio, ministro da Cultura no governo Sarney. É membro da Academia Brasileira de Letras.

objetivo geral de conciliar crescimento econômico com reformas sociais e o combate à inflação.

A renúncia de Jânio leva a uma crise política <sup>61</sup> que ajuda a explicar a crise econômica em que a economia brasileira mergulha e coloca em xeque a capacidade de intervenção estatal sobre a economia num ambiente de incerteza política. Portanto, o Plano Trienal não obtém êxito e no ano de 1963, ano em que o PIB cresceu pífios 0,6%, a crise política se transforma em crônica crise econômica.

No ano de 1964 temos o aprofundamento da crise política com a radicalização, de ambos os lados, com os movimentos sociais reivindicando melhor qualidade de vida no campo e na cidade, com destaque as invasões de terras e expropriação de empresas estrangeiras capitaneadas pela esquerda socialista/comunista brasileira, e, do outro, a crescente conspiração militar contra o governo. Nesse contexto com a classe trabalhadora clamando pela aceleração das “reformas de base” prometidas por Goulart, temos o “épico” *Comício da Central do Brasil* <sup>62</sup> quando o então presidente João Goulart anunciou ter assinado um decreto-lei que instituía a reforma agrária, dentre outras medidas para atender às demandas populares foi a gota d’água.

O decreto nº 53.700, que declarava de interesse social para fins de reforma agrária as áreas rurais que ladeiam os eixos rodoviários e ferroviários federais e as terras beneficiadas por investimentos públicos ou que não cumpram a função social <sup>63</sup> da propriedade agrícola.

No entanto, o decreto nº 53.700 nem mesmo chegou a ser analisado pelo Congresso Nacional, pois, no dia de 1º de abril de 1964 todas as instituições

---

<sup>61</sup> Com a renúncia de Jânio, deveria assumir a Presidência o seu vice, João Goulart, então em viagem oficial à China comunista. Contudo, logo surgiu forte oposição à posse de Goulart entre setores militares e civis, o que, por sua vez, deu origem à organização das forças legalistas, lideradas pelo governador do Rio Grande do Sul (e cunhado de João Goulart), Leonel Brizola, com apoio também de importante dispositivo militar. Ante a escalada das tensões, o Congresso adotou uma solução conciliatória, aprovando a mudança do sistema de governo — que passou de presidencialista para parlamentarista. Isso permitiu que Goulart tomasse posse como presidente da República, com poderes diminuídos, a 7 de setembro de 1961, tendo como primeiro-ministro Tancredo Neves. (VILLELA, 2011).

<sup>62</sup> Esse comício o correu no dia 13 de março do ano de 1964 na cidade do Rio de Janeiro.

<sup>63</sup> O Art. 2º do Estatuto da Terra define a função social da terra quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

democráticas do Estado brasileiro foram fechadas com o golpe civil-militar que conduziu o país por um caminho diverso aquele apontado pelo governo.

Com o Golpe de 1964 somente no dia 30 de novembro desse ano foi promulgada a primeira Lei de Reforma Agrária brasileira – a Lei nº 4.504 – conhecida como o “*Estatuto da Terra*” que ainda hoje constitui importante parâmetro para a análise dos avanços e recuos da legislação sobre a reforma agrária no Brasil. O Estatuto da Terra mesmo que pareça paradoxal, por ter sido gestado no ventre de uma ditadura militar, deve ser considerado como a materialização da longa luta camponesa pela terra no Brasil que em certa medida fundamentou o Golpe de 1964. Elaborado pelo corpo técnico do governo Castelo Branco, o Estatuto da Terra foi analisado por assessores do presidente e promulgado sem passar pelo Congresso Nacional, que se encontrava no período inoperante. Sua tramitação foi extremamente rápida o que esquadrinha uma possível prevenção a possíveis pressões internas ao governo <sup>64</sup>.

**O Estatuto da Terra passou a regular os direitos e deveres concernentes aos bens imóveis rurais com a finalidade de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola.** Nessa Lei considera-se a reforma agrária como um conjunto de medidas que visam promover melhor distribuição da terra mediante modificação no regime de posse e uso da terra com o desígnio de atender aos princípios de justiça social e aumento da produtividade, e, a política agrícola como conjunto de providências de amparo a atividades agropecuárias com vista a sua expansão e integração ao processo de industrialização brasileiro.

No entanto, com a consolidação do novo governo o que se observou foi a dominância do pensamento conservador que logo passa a impor ao debate da questão agrária a primazia em torno do mercado agrícola (oferta e demanda) e seus efeitos macroeconômicos, deixando à margem a reforma agrária. Quanto à hegemonia do pensamento conservador nesse período Delgado (2005) observa a influencia do funcionalismo norte-americano:

O pensamento econômico hegemônico no Brasil ficou calcado no pensamento funcionalista norte-americano com respeito aos

---

<sup>64</sup> Pressões dos setores que arquitetaram e apoiaram o golpe, como uma revolução capitalista anticomunista, que creditavam à reforma agrária aspirações comunistas e grave atentado contra a instituição da propriedade privada.

papéis clássicos da agricultura no desenvolvimento econômico. A imaginação dos economistas conservadores da época, e também de alguns críticos do sistema, está impregnada das chamadas cinco funções da agricultura: i) liberar mão-de-obra para a indústria; ii) gerar oferta adequada de alimentos; iii) suprir matérias-primas para indústrias; iv) elevar as exportações agrícolas; e v) transferir renda real para o setor urbano. Assim, somente se reconheceria problemas ali onde algumas dessas funções não estivessem sendo sistemática e adequadamente atendidas. (DELGADO, 2005, p. 56).

Dessa forma, o debate sobre a questão agrária é escamoteado por um debate *funcionalista* sobre o papel da agricultura no desenvolvimento do capitalismo. E o Estatuto da Terra ganha então outro significado como resposta estatal às demandas sociais servindo de bloqueio da reforma agrária com a institucionalização do crédito rural, ou seja, é a política agrícola voltada para a modernização da agropecuária que se constituem como respostas do Estado à questão agrária.

Para Stédile (2011a), analisando a realidade concreta em que o Estatuto da Terra está inserido, ele pode e deve ser considerada uma legislação progressista, especialmente pelas seguintes ações: instituir o cadastro de todas as propriedades rurais do país; criar um órgão público federal encarregado do cadastro das propriedades da colonização de terras públicas e das desapropriações de terras <sup>65</sup>; criar o instrumento jurídico de desapropriação por interesse social, rompendo com o direito incondicional a propriedade da terra; criar uma classificação geral para todas as propriedades com base em critérios técnicos diferenciando as produtivas das improdutivas (minifúndio e latifúndio); criar a possibilidade de formação de cooperativas em áreas de reforma agrária e instituir a obrigatoriedade de pagamento das terras desapropriadas em títulos da dívida pública resgatáveis em vinte anos, sendo pago em dinheiro apenas as benfeitorias realizadas na área.

São duas as vertentes principais no processo de elaboração do Estatuto da Terra segundo Stédile (2005). A primeira Cepalina, pautada na defesa do mercado interno como decisivo para o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. E a segunda, originária da aliança para o progresso do continente americano

---

<sup>65</sup> Esse órgão foi antecessor do INCRA.

idealizada pelo presidente estadunidense John Kennedy <sup>66</sup>, que defendia a necessidade da reestruturação da propriedade da terra como forma de consolidação capitalista diante do avanço do socialismo/comunismo disseminado pela Revolução Cubana.

Porém, após a morte do Marechal Castelo Branco em 1966 <sup>67</sup> e, a promulgação do Ato Institucional de número cinco (AI-5) <sup>68</sup>, o Estatuto da Terra foi transformado na prática em “letra morta”, e só foi “desenterrado” com o enfraquecimento político da ditadura militar <sup>69</sup> durante o governo Geisel, por volta de 1976, quando se iniciou então o que foi chamado de reforma agrária “pontual” que em síntese tinha por objetivo desmobilizar a classe trabalhadora que novamente criara um clima explosivo no campo brasileiro. O Estatuto da Terra embora permitisse a realização de uma reforma agrária com viés modernizante e produtivista, o que prevaleceu foi a modernização do latifúndio.

A modernização da agricultura no Brasil para Kageyama (1990) é, pois, um processo antigo, ou seja, mesmo que em ritmos diversos ocorre quando a conjuntura econômica a viabiliza. Ela consiste na transformação da forma de produzir podendo conduzir tanto à substituição de determinadas culturas por outras e, dentro da mesma cultura, por outras variedades mais produtivas.

A modernização da agricultura consiste basicamente na mudança da base tecnológica da produção agrícola com “[...] a introdução de máquinas na agricultura (tratores importados), de elementos químicos (fertilizantes, defensivos. Etc.), mudanças de ferramentas e mudanças de culturas ou novas variedades.” (KAGEYAMA, 1990, p. 113). Esse processo ganha dimensão nacional no pós-segunda guerra. No entanto, para modernizar efetivamente a base técnica da agricultura brasileira fazia-se necessária a existência de um mecanismo de

---

<sup>66</sup> Ele foi o 35º Presidente dos Estados Unidos da América de 1961 até o seu assassinato em 1963. Durante o seu governo houve a Invasão da Baía dos Porcos, a Crise dos mísseis de Cuba, a construção do Muro de Berlim, o início da Corrida espacial, a consolidação do Movimento dos Direitos Civis nos Estados Unidos e os primeiros eventos da Guerra do Vietnã.

<sup>67</sup> A morte do marechal Castelo Branco é cercada de mistérios, ele morreu num estranho acidente provocado pelo choque entre duas aeronaves nas proximidades de Fortaleza.

<sup>68</sup> O Ato Institucional de número cinco (AI-5), baixado em 13 de dezembro de 1968, durante o governo do general Costa e Silva, foi a expressão mais acabada da ditadura militar brasileira (1964-1985). Vigorou até dezembro de 1978 e produziu um elenco de ações arbitrárias de efeitos duradouros. Definiu o momento mais duro do regime, dando poder de exceção aos governantes para punir arbitrariamente os que fossem inimigos do regime ou como tal considerados.

<sup>69</sup> O postulado enfraquecimento da Ditadura Militar ocorre por conta da perda do apoio político de diversos setores da sociedade que sustentaram (arquitetaram) o golpe em 1964.

financiamento para os produtores rurais a taxas de juros subsidiadas e prazos relativamente longos em relação ao mercado de crédito comercial existente.

A consolidação do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR <sup>70</sup> para Delgado (1985) é fundamental para a mudança na base técnica de produção rural, projeto que sem as condições favorecidas de juros, prazos e carências não teriam logrado êxito.

A política de crédito para Servilha (1994) será o principal instrumento para o processo de modernização da agricultura brasileira, mas não a única política <sup>71</sup>, Delgado (2005) destaca os incentivos fiscais com as desonerações do imposto de renda e do imposto territorial rural e ainda o expressivo gasto público na execução das políticas de fomento produtivo e comercial fundamentais para a viabilização da estratégia modernizante.

Kageyama (1990) caracteriza a modernização como *“uma mudança na base técnica da produção que transforma a produção artesanal do camponês, à base da enxada, numa agricultura moderna, intensiva, mecanizada, enfim, numa nova maneira de produzir”* (KAGEYAMA, 1990, p. 113).

Para Servilha (1994) o debate sobre a modernização da agricultura brasileira, necessariamente, deve capturar às suas especificidades e diversidade e não significar o rompimento com o modelo tradicional, mas sim a sua afirmação, pois, a modernização em si não exclui a pequena produção independente familiar, pois esta pode e deve se beneficiar com as técnicas modernas, modificando a forma de produzir, mas sem perder sua principal característica que é o trabalho coletivo familiar.

No entanto, Delgado (1985) chega à conclusão que o processo de modernização ao se realizar com intensa diferenciação e mesmo exclusão dos pequenos produtores agrava a questão agrária, portanto, *“a reestruturação agrária pode e deve ocupar um espaço social e econômico significativo”* (DELGADO, 1985, p. 224).

---

<sup>70</sup> O SNCR, criado pela lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, e regulamentado pelo decreto nº58.380, de 10 de maio de 1966, era constituído pelo Banco Central, Banco do Brasil, bancos regionais de desenvolvimento, bancos estaduais, bancos privados, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento, cooperativas e órgãos de assistência técnica e extensão rural. Tinha como propósito compartilhar a tarefa de financiar a agricultura entre instituições financeiras públicas e privadas.

<sup>71</sup> Além do crédito rural merece destaque a Políticas de Garantia de Preço e os programas de Pesquisa e Extensão Rural.

Se, por um lado, a modernização toma corpo de forma subordinada à acumulação, por outro, “*é o avanço da industrialização que permite sua consolidação.*” (SERVILHA, 1994, p. 23), pois, ela depende tanto da generalização dos processos produtivos modernos em todas as fases da produção, ou seja, pressupõe o avanço da industrialização com a produção de insumos <sup>72</sup> e máquinas modernas. Dessa forma, para os **defensores da modernização** é a diversificação das estruturas produtivas que daria nova dinâmica à agricultura brasileira ao contrário da reforma agrária que consistiria apenas em uma forma de divisão de pobreza.

A expressão **Revolução Verde** <sup>73</sup> refere-se à disseminação de novas sementes e práticas agrícolas que permitiram um vasto aumento na produção agrícola em países menos desenvolvidos especialmente durante as décadas de 1960 e 1970.

Esse período de inovações, cujo objetivo explícito foi intensificar a oferta de alimentos, iniciou-se com os avanços tecnológicos do pós-segunda guerra, com um programa de valorização do aumento da produtividade agrícola que teve por base o acúmulo científico-industrial.

Com base na lógica industrial a Revolução Verde foi concebida como um pacote tecnológico no qual constavam: insumos químicos, sementes de laboratório, irrigação, mecanização. Que exigiam grandes extensões de terra bem como uma construção ideológica positivista baseada no progresso.

Para Pereira (2012) a categoria chave do paradigma da Revolução Verde é a chamada variedade de alto rendimento (VAR), considerada símbolo da agricultura moderna monocultora. Que tem por característica principal a uniformidade, o que enseja que para cada safra, novos insumos externos, como adubos químicos, agrotóxicos, petróleo e irrigação, são necessários. Sendo que

---

<sup>72</sup> Esses insumos são parte do chamado pacote da Revolução Verde no qual se insere: insumos químicos, sementes de laboratório, irrigação e mecanização.

<sup>73</sup> Para Pereira (2012) a Revolução Verde consiste na introdução em larga escala de variedades modernas de alta produtividade ainda na década de 1950 em muitos países do mundo, inclusive no Brasil. Esse ciclo de inovações, cujo objetivo foi intensificar a oferta de alimentos, iniciou-se com os avanços tecnológicos do pós-guerra, com um programa de valorização do aumento da produtividade agrícola por meio de uma tecnologia de controle da natureza de base científico-industrial, a fim de solucionar a fome no mundo, visto que na época se considerava a pobreza, e principalmente a fome, como um problema de produção.

as sementes “melhoradas cientificamente” somente são produtivas com base no pacote tecnológico.

Kageyama (1996) alerta que como parte do pacote tecnológico conhecido através da propaganda da revolução verde, os chamados “defensivos” agrícolas foram disseminados mundialmente a partir do período pós-guerra e já na década de 1980 o Brasil ocupava o quarto lugar no ranking mundial de consumo de herbicidas, fungicidas e inseticidas, sendo o maior consumidor de agrotóxicos da América Latina <sup>74</sup>.

No Brasil, segundo Alentejano (2012):

A modernização da agricultura brasileira acompanha o movimento de difusão da Revolução Verde pelo mundo, seja na acepção ideológica que contrapõe a modernização à Reforma Agrária, seja na acepção prática da utilização crescente de máquinas, insumos químicos e sementes melhoradas, que faz do Brasil, nos dias de hoje, o maior consumidor mundial de agrotóxicos. (ALENTEJANO, 2012, p. 478).

Assim sendo, a modernização mostra sua outra faceta extremamente nociva, ou seja, além da dispensa de força de trabalho em grandes quantidades ela se baseia na disseminação do uso de agrotóxico de forma a poluir e envenenar a fauna e a flora trazendo imensos prejuízos para a saúde dos trabalhadores, diretamente envenenados, e consumidores dos produtos agrícolas.

Portanto, a modernização da agricultura brasileira só pode ser compreendida se tivermos em mente a Revolução Verde como símbolo e produto da expansão capitalista que na agricultura acelera a partir do desenvolvimento dos insumos modernos, já citados, quando a reforma agrária perde o posto de pressuposto para o aumento da produção agrícola via democratização da produção.

A modernização da agricultura brasileira para Paiva (1971) caracteriza-se, como em outros países em desenvolvimento, pela dualidade tecnológica, pois no Brasil se encontra das formas mais avançadas de tecnologia à “agricultura da enxada”. Essa diversidade de níveis tecnológicos representaria um estágio no processo de modernização, portanto, trata-se de uma fase de transição que na medida em que a proporção dos agricultores que usam técnicas modernas aumenta eleva-se o grau de modernização da agricultura, portanto:

---

<sup>74</sup> Fonte desconhecida.

A teoria da modernização agrícola apoia-se basicamente na criação e difusão da nova tecnologia, ou seja, na criação de novos conhecimentos e de novos insumos que trazem aumentos de produtividade dos fatores empregados nas atividades agrícolas, assim como a geração adicional de renda. E a estratégia de desenvolvimento agrícola assenta-se, por sua vez, na intensificação de pesquisas que criem esses conhecimentos e esses insumos, e na difusão dos mesmos por maior número de agricultores, pois, desse modo, pode-se ter aumentos de produção e de produtividade, assim como a geração adicional de renda que impulse o crescimento econômico. (PAIVA, 1979, p. 32)

Servilha (1994) salienta que só é possível a concepção de inovação acima exposta se partimos da premissa que a revolução verde e seus “frutos” estão disponíveis no mercado interno (produzidos internamente ou não) com disponibilidade garantida de insumos, máquinas e outras tecnologias através dos mecanismos estatais de crédito.

Para entender a importância da política de crédito rural e dos subsídios fiscais é necessário entender sua articulação com o processo de acumulação de capitais, portanto, como assinala Servilha (1994) a política de modernização deveria incentivar o crescimento da produção agrícola e, ao mesmo tempo, compatibilizar-se com as demais políticas econômicas: *“Isso poderia se dar, principalmente, minimizando as implicações negativas sobre a taxa de inflação e sobre os controles de preços”*. (SERVILHA, 1994, p.33)

Para Palmeira (1989) o setor agrícola absorveu quantidades crescentes de crédito agrícola, incorporou os chamados "insumos modernos", tecnificando e mecanizando a produção o que levou ao aumento da produtividade e da produção de matérias-primas e alimentos para a exportação e para o mercado interno.

A alteração da base técnica da agricultura, associada à sua articulação com a indústria de insumos e bens de capital agrícolas e com a indústria processadora de produtos primários levou à formação do chamado "complexo agroindustrial" (DELGADO, 1985).

Para Servilha (1994) apesar da subordinação progressiva da agricultura às políticas econômicas ela não possuiu correspondência com a sociedade como um todo, uma vez que o processo de modernização da agricultura se consolida no período pós-64, período institucional e político de exceções.

A “modernização conservadora” da agricultura que se fez sem que a estrutura da propriedade rural fosse alterada, engendrou um processo acentuado de migração campo-cidade, aumentou as desigualdades sociais e a exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas teve como fundamento a contraposição às propostas de reforma agrária gestadas nas décadas de 1950 e 1960 (PALMEIRA, 1989).

Alentejano (2012) afirma que quanto à modernização, é impossível negar que ela tenha produzido mais concentração da propriedade da terra e a ampliação da desigualdade de renda no campo ao incentivar os grandes proprietários a se apropriarem de mais terras e riqueza em detrimento dos trabalhadores rurais. Para Delgado (2005) ela implica a:

[...] máxima prioridade ao agronegócio, sem mudança na estrutura agrária. Isto reforça as estratégias privadas de maximização da renda fundiária e especulação no mercado de terras. Este arranjo da economia política é altamente adverso ao movimento da reforma agrária e às políticas alternativas de desenvolvimento pela via campestre. (DELGADO, 2005, p.51).

Silva (2008) adverte que a modernização da agricultura não pode ser compreendida de forma isolada, pois esta não foi apenas uma opção de caráter meramente nacional-desenvolvimentista, mas, sim, como parte do processo de acumulação capitalista e está inscrita na divisão internacional do trabalho.

Portanto, **a modernização pela qual a agricultura brasileira foi submetida a partir da década de 1950 e intensificada na década de 1960 com a consolidação SNCR foi sem sombra de dúvida o golpe mais poderoso contra a reforma agrária no Brasil**, sendo que seus resultados quanto à estrutura de propriedade da terra foi extremamente perverso elevando a concentração da propriedade fundiária. Mas, como adverte Palmeira (1989) quanto ao caráter classista do projeto modernizante, não se pode cair no reducionismo economicista e ver a modernização da agricultura brasileira apenas pelo prisma produtivo, pois, é necessário investiga-la como um projeto de classe que não se limita ao setor agrícola.

### **3.2 Redemocratização, movimentos sociais e reforma agrária no Brasil: do latifúndio ao agronegócio**

Stédile (2005) afirma que a redemocratização não trouxe grandes avanços quanto à legislação concernente à reforma agrária e, sim, retrocesso com a criação de um grande imbróglio jurídico quanto ao processo de desapropriação por interesse social das grandes propriedades que não atendem à sua função social. Mas, é justamente **nesse contexto de retrocesso legislativo, quanto à reforma agrária, e avanços com as liberdades democráticas que os movimentos sociais emergem novamente com grande protagonismo na luta pela reforma agrária.**

Com o processo de redemocratização as lutas sociais antes oprimidas pelo regime autoritário tomaram as ruas novamente como manifestação das demandas sociais reprimidas. É nesse contexto que em janeiro de 1984 ocorre na cidade de Cascavel, Paraná, o I Encontro Nacional do Movimento dos Sem Terra (MST) que teve como lema: "**Terra não se ganha, terra se conquista**", que se transformou em palavra de ordem que norteou os debates do evento que fundou o MST como movimento nacional.

Nesse Encontro que contou com a participação de lideranças de grupos de trabalhadores sem terra, sindicalistas, e diversas entidades de classe de 14 estados do país foram discutidos e aprovados os princípios gerais do Movimento que são:

- 1 – lutar pela reforma agrária já;
- 2 – lutar por uma sociedade igualitária, acabando com o capitalismo;
- 3 – reforçar a luta dos sem terra com a participação dos trabalhadores rurais, arrendatários, meeiros, assalariados e pequenos proprietários;
- 4 – que a terra esteja nas mãos de quem nela trabalha, tirando o seu sustento e de sua família;
- 5 – o Movimento dos sem terra deve sempre manter sua autonomia política.

Esses princípios gerais demonstram de forma clara a essência desse movimento social camponês que se consolida como vanguarda da luta da classe trabalhadora no Brasil a partir da década de 1980.

O MST a partir da definição dos seus princípios norteadores elegeu princípios práticos que balizam a luta imediata pela reforma agrária que se resumem na reivindicação das terras: *1 – terras das multinacionais; 2 – terras dos latifúndios extensivos; 3 – terras do estado; 4 – as terras mal aproveitadas; 5 – a terras que estão nas mãos de quem não precisa delas e que não são agricultores*<sup>75</sup>.

A década de 1980 foi sem sombra de dúvida o período de consolidação do MST como protagonista da luta dos trabalhadores rurais sem terra, quando se destaca na luta direta pela reforma agrária através de ocupações de terras e da criação de acampamentos e assentamentos.

A pressão exercida pelos movimentos sociais na luta pela terra e a inércia do governo conservador de José Sarney (1985-1990) que não ajuizou uma única ação desapropriatória após a aprovação da nova constituição que estabelecia que a reforma agrária precisa ser precedida de um “plano” aprovado pelo presidente da república. Cria um ambiente de grande pressão dos movimentos sociais frente ao governo o que determina a elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Dessa forma, o processo de redemocratização traz como vitória para os defensores da Reforma Agrária a submissão ao Congresso Nacional de uma Proposta para Elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA que colocava novamente na ordem do dia parte da agenda reprimida pela ditadura e que a nova democracia e a constituinte deveriam enfrentar.

Entretanto, a hegemonia dos conservadores no debate que se sucedeu em torno do I PNRA culminou com a sua completa deformação quanto ao seu caráter estruturante. Sendo que mesmo que ele apresente em seu primeiro artigo a pretensão de assentar quase um milhão e meio de famílias:

Art. 1º. Fica aprovado o Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, apresentado pelo Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário - MIRAD, para o período 1985/1989, abrangendo 01 (hum) milhão e 400.000 (quatrocentas mil) famílias beneficiárias, nos termos do anexo que é parte integrante do presente Decreto. (BRASIL, 1985).

---

<sup>75</sup> É importante lembrar que agricultor é aquele que pratica a arte de cultivar a terra com vista à produção.

No segundo artigo ele traz uma série de dificuldades práticas (inseridas pelas forças conservadoras) que podem justificar a sua “audácia”, uma vez que ao obedecer aos artigos 35 e 36 do Estatuto da Terra vincula o processo de desapropriação à elaboração de “*Planos Regionais de Reforma Agrária e respectivos Projetos de execução*” pelas delegacias regionais de terras. O que na prática inviabilizava a reforma agrária uma vez que demandava um contingente técnico do qual o Estado não dispunha e bem improvável de ser encontrado por aquela época no Brasil. Além da viabilização por parte dos governos estaduais:

Art. 2º. O Plano Nacional de Reforma Agrária a que se refere o artigo anterior será executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, autarquia especial, vinculada ao MIRAD, em Áreas Regionais Prioritárias, mediante Planos Regionais de Reforma Agrária e respectivos Projetos de execução, nos termos do que estabelecem os arts. 35 e 36 do Estatuto da Terra.

§ 1º - Os Planos Regionais de Reforma Agrária somente serão executados após aprovação pelo Presidente da República.

§ 2º O Poder Público evitará, sempre que conveniente, a desapropriação dos imóveis rurais que observem os requisitos estabelecidos no §1º do art. 2º do Estatuto da Terra, mesmo quando classificados de acordo com o inciso V, do art. 4º do referido diploma legal.

§ 3º - O Poder Público evitará a desapropriação de imóveis rurais que, embora incluídos em zonas prioritárias, apresentem elevada incidência de arrendatários e ou parceiros agrícolas e cujos proprietários observem rigorosamente as disposições legais que regulam as relações de trabalho entre os proprietários e os cultivadores diretos. (BRASIL, 1985).

A estratégia governista de conter as demandas sociais através do I PNRA se fundamenta no bloqueio da reforma agrária via burocratização <sup>76</sup> e transferência de responsabilidades para os governos estaduais <sup>77</sup>. Dessa forma podemos observar no segundo artigo do I PNRA diversas discrepâncias com os seus objetivos oficiais.

Para Mendonça (2010) a atuação da União Democrática ruralista – UDR <sup>78</sup> que foi fundada no Estado de Goiás, trinta dias após a divulgação do I PNRA, teria sido fundamental para o bloqueio à efetivação da reforma agrária do plano,

<sup>76</sup> Termo aqui utilizado com sentido pejorativo, significando uma administração com muitas divisões, regras, controles e procedimentos redundantes e desnecessários ao funcionamento do sistema.

<sup>77</sup> Estratégia que será retomada pelo governo FHC.

<sup>78</sup> Segundo as lideranças da UDR, a agremiação teria nascido em junho de 1985, a partir de reuniões promovidas com destacados pecuaristas do estado de Goiás, marginalizados do processo de “modernização conservadora” da agricultura brasileira (MENDONÇA, 2010).

portanto, o debate sobre a reforma agrária no primeiro governo da nova república foi capitaneado por duas grandes forças que dominariam o noticiário sobre os conflitos rurais: o MST e a UDR. Nessa conjuntura o governo Sarney como operador do I PNRA o transforma numa política pública oficial de redução de conflitos via ações paliativas de assentamento.

Dessa forma:

[...] o Estado realizava apenas uma política de assentamentos para minimizar os conflitos fundiários. No final do governo Sarney, considerando as ações dos movimentos sociais, somente 6% do PNRA foi executado. [...] foram assentadas 84.852 famílias de 1,4 milhão prevista no plano (GONÇALO, 2001, p. 67).

Os resultados do I PNRA mostraram que apenas 6,4% da meta foram alcançadas com o assentamento de apenas 89.950 famílias em uma área desapropriada de 4,8 milhões de hectares, ou seja, 1,5% da previsão. Enquanto a distribuição espacial por região permite que se observe, além do “fracasso” do plano, a satisfação dos interesses da UDR de ampliar a fronteira agrícola na região Norte sendo que esta correspondeu por 46,5% do total de assentamentos.

Entretanto, não se deve cometer o erro de atribuir o descompasso entre objetivo e prática na execução do I PNRA a simples questões técnicas, mas, sim a uma **política deliberada de bloqueio à reforma agrária**, tese fundamentada nos seus resultados quando menos de um décimo da meta prevista de famílias a serem assentadas pelo I PNRA foram beneficiadas com a reforma agrária.

A reforma agrária, portanto, constituiu-se em apenas ações paliativas necessárias à expansão da fronteira agrícola (em especial a região amazônica) a partir do “desbravamento” de novas áreas pelos projetos de colonização e assentamentos. Assim sendo, a realidade dos fatos mostra o quão fora irrelevante às ações do Estado para realização de uma reforma agrária realmente transformadora. Mas, mesmo que o I PNRA não tenha sido adotado efetivamente pelo governo Sarney ele contribuiu para despertar o debate nacional e, sobretudo, para reforçar a consciência da população sobre a necessidade da reforma agrária.

O embate político travado em torno da reforma agrária na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), no ano de 1988, é fundamental para entendermos os rumos, avanços e recuos em termos de legislação que passaram a nortear,

formalmente, a atuação do Estado frente à questão agrária que solidificou o interesse dos capitalistas latifundiários cuja representação era majoritária no Congresso Nacional.

O contexto em que foi instalada a ANC foi de latente descrédito quanto às suas possibilidades de representar os anseios da sociedade brasileira por fatores políticos, tais como a derrota do movimento popular em prol das eleições diretas para presidente da república, *Diretas Já*, e a não aceitação da proposta de uma constituinte exclusiva e, sim, congressional, formada por senadores e deputados eleitos num processo eleitoral dominado pelas eleições para os governos estaduais. E por fatores econômicos, pois, a economia brasileira passava por um longo período recessivo marcado por perdas salariais e desemprego crescente que são elementos desmobilizadores da classe trabalhadora.

A subcomissão que tratara das políticas agrícolas e fundiárias e da reforma agrária na ANC foi palco de importantes debates de caráter político ideológico e assim não só demonstraram os interesses em jogo como também o caráter estratégico da reforma agrária no plano nacional. Especificamente quanto à reforma agrária, os grupos contrários à sua efetivação defendiam as seguintes propostas:

- i) a não vinculação do cumprimento da função social de imóvel rural com a possibilidade de desapropriação por interesse social;
- ii) restrições quanto às possibilidades de desapropriação, a serem possíveis exclusivamente em caso de propriedade rural improdutiva e situada em zona prioritária previamente definida; e
- iii) possibilidade de desapropriações somente mediante pagamento de prévia e justa indenização – em títulos da dívida agrária para indenização de terra nua, com cláusula de exata correção monetária, acrescidos dos juros legais. A indenização de benfeitorias seria sempre feita previamente em dinheiro. A intenção, posteriormente, era tornar os Títulos da Dívida Agrária (TDAs) moeda paralela, assegurando sua aceitação como meio de pagamento de qualquer tributo federal pelo seu portador. (FERREIRA; ALVES; CARVALHO FILHO, 2008, p. 164).

Outro ponto fundamental defendido por esses grupos políticos (especialmente ruralistas) que se relacionam à questão agrária é o emprego de políticas de incentivos fiscais para o financiamento de grandes projetos agropecuários na Amazônia *“com possibilidade de destinar até 10% da área efetivamente utilizada para projetos de assentamento de pequenos agricultores, como forma de disporem de mão de obra em condições de assalariamento”*

(FERREIRA; ALVES; CARVALHO FILHO, 2008, p. 164), o que garantiria a expansão da fronteira agrícola de forma legal abrindo novos espaços para a penetração do capital na região amazônica.

Não se pretende aqui entrar nas tramas políticas que determinaram a derrota da reforma agrária na constituinte e tão pouco das derrotas dos projetos políticos que nela creditavam papel decisivo para o desenvolvimento brasileiro derrotados nas eleições de 1986 e nas eleições presidenciais de 1989, mas apenas pontuar o debate em torno da reforma agrária que se materializa no título referente à Ordem Econômica e Financeira da Constituição.

Assim temos que no capítulo que trata da política agrícola e fundiária e da reforma agrária (Capítulo III):

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Merece destaque o parágrafo quarto do referido artigo que condiciona tanto o volume de títulos da dívida agrária, assim como o volume de recursos para a política de reforma agrária ao orçamento federal o que limita a efetivação de uma reforma agrária que de fato modifique a estrutura agrária do país.

O texto constitucional, mesmo que tenha mantido importantes avanços do Estatuto da Terra, como a desapropriação por interesse social, no entanto os ruralistas conseguiram incluir na Constituição o caráter insuscetível de desapropriação da propriedade produtiva e transferiram para a legislação complementar a fixação das normas para o cumprimento dos requisitos relativos à função social da terra.

Com a vitória política dos latifundiários, o governo Sarney “sepultou” o I PNRA. Primeiro através da Medida Provisória nº 29, de 15/01/1989, extinguiu o cargo de ministro de Estado da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário, e transferiu as atribuições do MIRAD para o Ministério da Agricultura. Dois meses depois extinguiu também o MIRAD através da Lei nº 7.739, de 20/03/1989 e no mês de junho do mesmo ano recriou o INCRA, através do Decreto nº 97.886 de 26/06/1989, vinculado ao Ministério da Agricultura. Portanto, a reforma agrária da

"Nova República" institucionalmente passava a ser dirigida da mesma forma como fora nos governos militares, no âmbito do Ministério da Agricultura.

É nesse contexto de derrotas sucessivas da reforma agrária na ANC que o PT lança a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva para presidência da república no ano de 1989 e publica o seu Programa de Governo no qual a reforma agrária aparece como política estruturante, como demonstrado abaixo no primeiro item do Programa Agrário do PT:

1) A reforma agrária é indispensável para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. Visa, antes de mais nada, romper o monopólio da terra e lançar as bases de um novo padrão de desenvolvimento para a agricultura e toda a economia brasileira. Além disso, ela representa a possibilidade de incorporar à cidadania milhões de trabalhadores rurais, quebrando o poder exercido pelos grandes proprietários. É uma decisão política, tendo em vista uma redistribuição de terra, renda, poder e direitos. [...] (PROGRAMA AGRÁRIO DO PT - 1989) <sup>79</sup>.

O programa agrário do PT demonstra claramente o seu caráter opositor à política de reforma agrária vigente (I PNRA) apontando para a necessidade e o caráter transformador da reforma agrária, explanado no I PNRA, mas derrotado politicamente no governo Sarney.

Nesse contexto nasce o chamado governo paralelo que se trata de uma experiência de oposição orgânico-administrativa, única, quando a oposição, apresentava propostas alternativas às políticas do governo vigente (Governo Collor), e projetos de médio e longo prazos para a sociedade brasileira:

O governo paralelo liderado por Lula, presidente do Partido dos Trabalhadores (PT) e detentor da marca de 31 milhões de votos nas eleições presidenciais de 1989, constitui uma experiência única no sistema presidencialista de governo. Entre as propostas alternativas que está apresentando como parte de uma oposição ao projeto neoliberal do presidente Fernando Collor, foi elaborado um Plano nacional de reforma agrária para beneficiar 3,039 milhões de minifundiários e trabalhadores rurais sem-terra. A implementação deste e outros projetos de mudança na atual sociedade brasileira dependem, contudo, do sucesso da luta política. (SILVA, 2013, p. 224)

Esse governo paralelo idealizado e liderado por Lula teve como objetivo principal manter a união das forças da esquerda, que lhe deram 31 milhões de

---

<sup>79</sup> O Programa Agrário do PT foi coordenado por José Gomes da Silva, pesquisador de relevante obra sobre a reforma agrária no Brasil, agrônomo, fundador da associação brasileira da reforma agrária – ABRA. Foi secretário da agricultura em São Paulo (1984-1986) e presidente do Incra em 1985.

votos em 1989 e demonstrar para a sociedade que a esquerda estava preparada para assumir o governo com um projeto político de oposição ao neoliberalismo que incluía na sua pauta a realização de uma massiva reforma agrária.

No entanto, mesmo após a saída do presidente Fernando Collor o projeto neoliberal saiu vitorioso com o sucesso do Plano Real<sup>80</sup> do Governo Itamar Franco, seu sucessor, em estabilizar o valor da moeda controlando a inflação via âncora cambial. Mas, conforme indica Castro (2011) com o passar dos anos se verificou que o lado real da economia não reagiu à estabilização dos preços apresentando crescimento pífio do PIB queda persistente dos investimentos e permanência do viés curto-prazista dos ativos financeiros.

Nesse contexto, no ano de 1995 foi realizado o terceiro encontro nacional do MST que teve como principal legado a elaboração de um documento/proposta<sup>81</sup> para a reforma agrária de fundamental importância para a luta dos trabalhadores pela reforma agrária. Nesse documento a reforma agrária é posta como possibilidade de solução para os problemas não só do meio rural, mas, também do urbano e da sociedade brasileira como um todo, estabelecendo como imprescindível a associação de políticas redistributiva de caráter territorial com políticas agrícolas voltadas para a produção (crédito, assistência técnica), pois, somente a permutação de tais políticas poderia alterar definitivamente o modelo agroexportador colonial.

Assim sendo, com o novo modelo seria possível contemplar dos pequenos, médios e grandes produtores aos trabalhadores rurais sem terra e assalariados. Não obstante, o objetivo da reforma agrária é garantir trabalho para os trabalhadores rurais combinando distribuição de terras com distribuição de renda, e, produção de alimentos para toda a sociedade em busca de garantir a segurança alimentar<sup>82</sup> da população brasileira e, logo, o bem-estar social, a

---

<sup>80</sup> Ver Franco (1995), Mercadante (1998), Castro (2011).

<sup>81</sup> *Proposta para a Reforma Agrária*, síntese dos estudos, debates e da visão do MST sobre a reforma agrária definidas no III Encontro Nacional do MST, realizado em maio de 1995.

<sup>82</sup> A segurança alimentar, segundo Silva (2008), veio à tona com o significado de “segurança nacional”, como uma estratégia estatal contra possíveis intempéries. Mas, seu entendimento evoluiu consideravelmente, passando a incluir não somente dimensões da qualidade sanitária, biológica, nutricional e cultural dos alimentos, mas também questões de equidade, de justiça e de ética da geração atual para com as gerações futuras quanto ao uso sustentável dos recursos e o cuidado com o meio ambiente.

justiça social, a igualdade de direitos, bem como preservar e recuperar os recursos naturais em busca do desenvolvimento sustentável.

Em síntese, a reforma agrária seria a efetivação de um conjunto de medidas com vista à superação do estado de miséria em que se encontra a maior parte dos trabalhadores rurais brasileiros. O que só é possível a partir do processo de conscientização das massas.

O novo governo que se inicia ainda em 1994 com o plano de estabilização da moeda chamado de Plano Real mesmo que represente uma ruptura com a “herança nacional-desenvolvimentista” e busque, a exemplo dos demais governos eleitos após 1989, se legitimar através de um discurso modernizante e de promessas de reformas estruturais, para Pereira (2004) “*na verdade, mantiveram e se sustentaram pelo mesmo pacto conservador que alimentou o padrão de desenvolvimento que diziam superar*” (PEREIRA, 2004, p. 108), para Fiori (2001) os governos eleitos após a ditadura civil-militar:

[...] sustentaram-se numa coalizão de forças de **centro-direita** que reuniu praticamente todos os setores da burguesia e das oligarquias regionais de poder que haviam apoiado o ciclo e os governos desenvolvimentistas e deles usufruído. Por isso, mesmo quando a coalizão foi arbitrada – depois de 1994 – **por um grupo de intelectuais modernizantes** (...) e levou à frente um projeto radical de transnacionalização da economia brasileira, ela manteve, em última instância, as mesmas regras e estruturas básicas do velho e permanente “**pacto conservador**” (FIORI, 2001, p. 283, *grifos meus*).

Com o processo de redemocratização no final dos anos 1980 a luta pela reforma agrária se revigorou devido ao seu amadurecimento e conquista da opinião pública de expressiva parte da sociedade brasileira. Não obstante, intensificou-se a ação prática (ocupação de latifúndios) à medida que o MST ganhava maior projeção nacional com a materialização da luta dos trabalhadores rurais. Nesse contexto a luta pela reforma agrária passou a sofrer ataques cada vez mais incisivos com seguidas tentativas de cooptação, desqualificação e criminalização dos movimentos sociais, em especial do MST.

A partir de 1995 com o governo FHC há retrocesso quanto à reforma agrária ao invés de avanços que parte dos nossos intelectuais acreditava que ocorreria ao institucionalizou-se novas formas de bloqueio com a adoção de políticas de austeridade, ajuste fiscal, visando à estabilidade macroeconômica e a

reforma estatal dentro da perspectiva neoliberal, aliada as tentativas cada vez mais contundentes de sufocar a luta dos trabalhadores rurais através da criminalização dos movimentos sociais.

O governo FHC (1995-2002) retoma as reformas liberalizantes iniciadas pelo governo anterior (Collor/Itamar), mas com a tutela rigorosa dos organismos multilaterais Banco Mundial - BM e Fundo Monetário Internacional – FMI. No que toca à reforma agrária está é abordada sobre a ótica da pobreza rural, sendo a ênfase no tema da pobreza, componente central do discurso do Banco Mundial que justificaria suas ações políticas.

Pereira (2004) adverte que o BM faz da pobreza uma categoria analítica multiuso, ou seja, o elemento universalizante que fundamenta as ações dos organismos internacionais. Dessa forma, ao funcionar de forma concomitante como justificativa e objetivo genérico do desenvolvimento, o tema do “combate à pobreza” serve de legitimação para as políticas “*do ajuste fiscal à precarização da legislação trabalhista, passando pelas privatizações e pela reforma da previdência pública*” (PEREIRA, 2004, p. 110), mesmo que empiricamente seja comprovada a ineficácia e mesmo o caráter adverso dessas políticas frente ao combate à pobreza. **Do ponto de vista político ideológico a política liberalizante de combate à pobreza se encaixa na estratégia liberal de fortalecimento do mercado.**

Assim sendo, Pereira (2004) adverte que **a reforma agrária passa a ser não mais uma política de mudança estrutural, mas sim acessória às políticas econômicas:**

Note-se que para reduzir a pobreza não há qualquer referência à redistribuição de renda e tampouco, evidentemente, à redistribuição do estoque de riqueza altamente concentrado nas mãos de uma ínfima minoria. **Na prática, significa dizer que a reforma agrária figura tão-somente como política “social”, segundo a leitura minimalista em voga nos anos 90 de acordo com a qual o “social”, visto de maneira dissociada do “econômico”, passou a ser considerado um objeto periférico ao núcleo das políticas econômicas.** Daí a ênfase dos organismos internacionais na focalização das políticas sociais como parte das políticas de ajuste. Nessa lógica, a centralidade cabe à implementação das reformas estruturais. O resto – inclui-se aí o problema agrário e, conseqüentemente, a reforma agrária – é secundarizado, tornando-se objeto de políticas periféricas que não devem atingir nem comprometer o núcleo diretivo. (PEREIRA, 2004, p. 112, *grifos meus*).

Portanto, tal como apontado pelo Banco Mundial, à reforma agrária fica destituída de qualquer potencial estruturante, atributo inerente às experiências históricas das reformas redistributivas. De fato, de acordo com o Banco Mundial, a reforma agrária integra o rol de **políticas compensatórias** aos efeitos sociais negativos gerados pelas reformas estruturais essenciais para a redução da pobreza: a estabilização monetária, o ajuste fiscal e o avanço das reformas liberais.

É nesse contexto que o Modelo de Reforma Agrária de Mercado (MRAM), aparece como nova alternativa à reforma agrária redistributiva, onde a liberalização do mercado de terras e a integração dos agricultores ao mercado de produtos agroindustriais se constituem como pilares principais. Para Pereira (2004) o MRAM, do Banco Mundial (2001) pressupõe o seguinte receituário:

1ª) intensificar a atividade agrícola no setor de pequenos proprietários rurais “com potencial de sobrevivência”; 2ª) dinamizar a agricultura comercial (o grande e médio “agronegócios”); 3ª) estimular o crescimento de atividades rurais não-agrícolas; 4ª) administrar a migração de jovens rurais por meio da educação, a fim de capacitá-los para serem absorvidos por outros setores da economia; 5ª) criar “redes de segurança” (chamadas também de “redes de proteção social”) para os segmentos considerados extremamente pobres. (PEREIRA, 2004, p.113)

Estas proposições formariam uma estratégia integrada de redução da pobreza rural contemplando a heterogeneidade de situações existentes e, principalmente, o ajuste fiscal. Mas, não foi apenas o governo brasileiro que adotou a interpretação liberal da pobreza, pois, essa também ganhou fileiras de adeptos no meio acadêmico que utilizaram em grande medida o argumento da globalização, como fenômeno universal inevitável, como ponto de partida da análise da questão agrária e logo da reforma agrária, como podemos verificar em Guanziroli (1998):

Hoje em dia, com a integração cada vez maior entre as economias dos países e com a globalização crescente das atividades econômicas, o debate a respeito da reforma agrária tem mudado. Insistir apenas nos argumentos clássicos – tais como: as consequências são positivas pela contribuição à produção e ao emprego, o custo é baixo, etc. – convence pouco. (GUANZIROLI, 1998, p. 27).

O processo de globalização apontado por Guanzioli (1998) como determinante de novas concepções a cerca da reforma agrária que em síntese se materializam em políticas de crédito rural voltadas para a modernização das atividades agrícolas de modo que essa possa operar a taxas de lucros compatíveis com o custo de oportunidade médio das demais atividades econômicas, não parece algo “novo”, e, sim uma espécie de releitura da “modernização conservadora” dos anos 1960, inspirada na “revolução verde”, que representou a vitória dos latifundiários frente aos trabalhadores em determinado momento histórico, em outras palavras, expressou a derrota da reforma agrária pelo capitalismo estadunidense financiador da modernização.

Assim a realização do I Censo Nacional da Reforma Agrária se insere exatamente nesse contexto, com a finalidade de legitimar a política agrícola e agrária governamental. Porém, os resultados foram desfavoráveis ao governo, graças ao empenho dos pesquisadores e equipes de trabalho de campo em aproximar os seus resultados da realidade concreta, o que resultou em pressões sociais que fortaleceram ainda mais a luta dos trabalhadores pela reforma agrária em diversas frentes e movimentos, com destaque ao MST, que constrangeram o governo a criar programas tais como: o Proceara, Pronaf, Lumiar, Casulo, Banco da Terra, etc., que em essência se caracterizaram como medidas paliativas que objetivaram enfraquecer o MST mudando o enfoque da reforma agrária para o da Agricultura Familiar (SANTOS, 2015).

Como podemos observar na seguinte passagem de Guanzioli (1998):

A reforma agrária é um meio para o fortalecimento da agricultura familiar: não é uma finalidade em si mesma. Apoia-se na premissa de que esta forma produtiva representa, para os beneficiários e para o país, o melhor caminho para a incorporação ao patrimônio produtivo nacional das superfícies agrícolas que se encontram subutilizadas (GUANZIROLI, 1998, p. 48).

A reforma agrária, nessa interpretação, passa a ter o papel de fomento à agricultura familiar, mas essa expressão traz como sequencia lógica da sua concepção a ideia que o crescimento da renda familiar camponesa só poderá ocorrer se houver a integração direta ou indireta da agricultura familiar com as empresas capitalistas, em particular as agroindústrias, portanto, **o conceito de agricultura familiar está alinhado aos interesses das empresas capitalistas.**

A partir da denominada Revolução Verde na agricultura, iniciada em meados da década de 1950 e ressuscitada a partir dos anos 1980, com uma nova onda de modernização agrícola pautada agora na industrialização da agricultura que amplia as relações comerciais entre as empresas capitalistas e as famílias camponesas e introduziu a expressão agricultura familiar que passa a predominar na década de 1990, sendo consagrada com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf<sup>83</sup> (1996) e a lei que regulamenta a agricultura familiar (Lei nº 11.326)<sup>84</sup> como expressão formal, porque utilizada por programas e políticas públicas governamentais. (CARVALHO; COSTA, 2012).

Como categoria analítica a agricultura familiar, a despeito de algumas interpretações particulares no campo acadêmico, corresponde à específica forma de organização da produção alicerçada no trabalho familiar (predominante) cujos princípios de gestão das relações de produção e trabalho se sustentam em relações entre membros da família com a dinâmica ditada pela reprodução familiar. (NEVES, 2012)

Quanto ao embate entre o governo e os movimentos sociais temos que a partir de 1997 o governo FHC intensificou ainda mais o seu combate ao MST editando uma Medida Provisória através do DECRETO Nº 2.250, de 11 de junho 1997 que trata do processo de desapropriação com vista ao combate às ações do MST por via judicial:

---

<sup>83</sup> Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996.

<sup>84</sup> Art. 3º- Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2º São também beneficiários desta Lei: I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; II - aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m<sup>3</sup> (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede; III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscoadores; IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente. (BRASIL, Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006).

Art. 4º - O imóvel rural que venha a ser objeto de esbulho não será vistoriado, para os fins do art. 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, enquanto não cessado a ocupação, observados os termos e as condições estabelecidas em portaria do Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (BRASIL, 1997).

Essa medida exprime sumariamente os objetivos do governo de combater a ação do MST, barrando judicialmente os processos de desapropriação por interesse social.

Mas, conforme Stédile (1997a), o MST utilizara não só as ocupações de terras como instrumento de luta: “*Não temos uma única forma de luta, pois desde que sejam massivas podem ter eficácia*” (STÉDILE (1997a, p. 88), sendo as ocupações, não só de terras, mas, também de prédios do INCRA, as mais eficazes ações na luta diária dos trabalhadores pelo direito de reprodução material das suas vidas através do trabalho na terra mesmo que a direita e a imprensa conservadora façam campanha contra as ações dos trabalhadores:

[...] tentando descaracterizar essas ações como se fossem vandalismos. Pagamos um preço, mas não temos outro caminho. Acontece que tratamos com problemas reais, pois o pessoal precisa de dinheiro para fazer a plantação. Então, temos que utilizar todas as formas de pressão para garantir que o governo de fato acelere essas medidas. (STÉDILE, 1997a, p. 88).

Contudo, com a edição do DECRETO Nº 2.250 o governo foi além do contra-ataque, pois passou a imprimir uma estratégia bem orquestrada de criminalização do MST e bloqueio à reforma agrária, com vista à eliminação do movimento.

Mas, após os graves conflitos (verdadeiras chacinas de trabalhadores) desencadeados nos anos de 1996-1997, a agenda política nacional mudaria, pois a enorme repercussão internacional que teve o assassinato de 28 trabalhadores rurais pela Polícia Militar nos casos de Corumbiara (RO) em agosto de 1995 e de Eldorado dos Carajás (PA) em abril de 1996, os quais geraram uma onda de protestos contra a violência e a impunidade e em favor da luta social por reforma agrária no Brasil.

Outros fatos importantes foram o aumento das ocupações de terras em todo o país, especialmente devido à atuação do MST e a repercussão da “*Marcha nacional por reforma agrária, emprego e Justiça*” organizada pelo MST, que

chegou em Brasília em abril de 1997 e, mesmo sofrendo tanto descaso como desqualificação por parte da grande mídia e do governo federal, acabou repercutindo aglutinando a insatisfação popular contra as políticas neoliberais, transformando-se na maior manifestação popular massiva contra o governo FHC.

Esses acontecimentos dispuseram a um novo patamar as ações dos movimentos sociais, sobretudo do MST, que conquistou o papel de protagonismo na definição e execução de uma política de reforma agrária no Brasil, mais precisamente da política de assentamentos com a criação do Ministro Extraordinário de Política Fundiária (MEPF):

Em resposta à forte repercussão do massacre de Eldorado dos Carajás, o governo federal criou, ainda em 1996, o gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), como assinala Raul Jungmann, designado para ocupar a nova pasta: “o Ministério só existe por conta do MST. Os meus constituintes foram os 19 mortos em Eldorado dos Carajás. Ou seja, quem me sentou lá [no Ministério] foram os caras que morreram lá” (entrevista ao autor). (PEREIRA, 2013, p.22)

Nas palavras de Alentejano (2000, p. 96) o governo “*diante da incapacidade de derrotar politicamente o MST [...] decidiu alterar suas táticas*”, pois, se antes o governo atuava visando convencer a população de que o governo estava fazendo a sua parte e o MST atuava com uma radicalidade descabida a partir desse momento o governo FHC passa a centrar suas ações em duas frentes:

(1) intensificação da repressão, através da criminalização das ações do movimento e da perseguição de suas lideranças; (2) alteração das regras da política de obtenção de terras e de financiamento da produção, de modo a minar as duas fontes de “oxigenação” do movimento, quais sejam, a concretização da desapropriação das terras ocupadas e o bom desempenho de alguns assentamentos vinculados ao MST, diante da situação de penúria generalizada da agricultura familiar (ALENTEJANO, 2000, p. 96-97).

É, nesse contexto, que em 1998 o governo busca um novo caminho, uma “Nova Reforma Agrária”, onde tenta transferir categoricamente o comando do processo de reforma agrária para o Mercado, que passaria a executor enquanto ao Estado caberia, apenas, o papel de incentivador e transferia aos governos estaduais e municipais a responsabilidade pela resolução dos conflitos agrários. Essa nova reforma agrária baseada nas “leis do mercado” conferiria ao Estado o

papel de garantir as condições necessárias para a expansão do capital no campo, através do crédito, da garantia da propriedade e do apoio à financeirização do setor agropecuário através do mercado de *commodities agrícolas*, e cabendo ao mercado conduzir à elevação do padrão de vida no meio rural brasileiro.

Pereira (2004) o discurso de apoio ao agronegócio como forma de elevação do padrão de vida no meio rural contém incoerências significativas uma vez que o agronegócio se realiza por meio de ganhos de produtividade engendrados pela adoção de um modelo tecnológico intensivo em capital e poupador de força de trabalho que verticaliza a produção que marginaliza tanto a força de trabalho pouco qualificada quanto os pequenos agricultores não integrados ao circuito agroindustrial, portanto:

A julgar pelo seu principal documento estratégico sobre redução da pobreza rural, não é difícil perceber que o Banco Mundial nada tem a oferecer em termos de formulação de políticas para a resolução dos problemas concretos do amplo segmento cada vez mais empobrecido de trabalhadores rurais brasileiros. (PEREIRA, 2004, p. 118)

O processo de modernização técnica da agricultura que ocorre com a sua integração à indústria é caracterizado tanto pela mudança na base técnica com a presença crescente de insumos industriais (fertilizantes, defensivos, corretivos do solo, sementes melhoradas e combustíveis líquidos etc.), e de máquinas industriais (tratores, colhedoras, implementos, equipamentos de irrigação etc.), quanto pela integração de grau variável entre a produção primária de alimentos e matérias primas e vários ramos industriais (oleaginosos, moinhos, indústrias de cana e álcool, papel e papelão, fumo, têxtil, bebidas etc.). Para Delgado (2005, p. 58) são esses “*blocos de capital*” que irão constituir a chamada estratégia do agronegócio, que a partir dos anos 2000 vai ser o núcleo destinatário da política agrícola do Estado.

## **4 O II PNRA COMO POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL**

A agenda da reforma agrária perpassa inevitavelmente por grandes contradições que na esfera política se materializam na luta de classes uma vez que os objetivos mais imediatos e orgânicos de uma reforma contrariam interesses econômicos de grupos que invariavelmente se encontram no poder. Conforme Veiga (2005), a reforma agrária atuaria modificando, além da distribuição da propriedade da terra, a correlação de forças entre as classes sociais de forma a incentivar as classes oprimidas a saírem do estado de inércia em que se encontram, ou seja, *“incentiva a ação de forças sociais subalternas cujo alcance é difícil de ser previsto.”* (VEIGA, 2005, p. 8).

Se por um lado é verdadeira a assertiva que os objetivos de “justiça social” e de “eficiência econômica” constam como metas de todo e qualquer programa de desenvolvimento econômico o que sem sombra de dúvidas não está na agenda dos dirigentes políticos é a expropriação de grandes áreas agrícolas para fins de reforma agrária.

Mas, somente com o golpe civil-militar de 1964 que temos a efetivação do processo de modernização da agricultura através da tutela do Estado, mas que têm por essência negar a reforma agrária por representar os setores dominantes da economia, representados pela aliança entre o grande capital agroindustrial e os latifundiários.

Por conseguinte se analisa o processo de construção da política nacional de reforma agrária do governo Lula frente ao avanço do agronegócio e o II PNRA como política de enfrentamento à questão agrária.

### **4.1 O governo Lula e a questão agrária: a construção das políticas agrárias frente ao avanço do Agronegócio**

Para falarmos de reforma agrária no governo Lula (2003-2010) é necessário entender o desenvolvimento conceitual, político e econômico do agronegócio e o seu papel de bloqueio à reforma agrária na atual conjuntura político-econômica do Estado brasileiro.

O contexto geral está balizado no processo de mundialização do capital que repercute nacionalmente no sistema da dívida pública e determina a adoção de políticas de cunho neoliberal a partir da década de 1990.

Para Oliveira (2007) o início do século XXI é marcado pela maturação do processo de mundialização do capital que deve ser pensado, segundo Chesnais (1996), como uma fase específica do processo de internacionalização do capital e está atrelado à busca de valorização do capital em escala mundial. Assim, esse processo apresenta uma estreita ligação entre as atividades produtivas, que criam valor, e as atividades estritamente financeiras, que não criam valor, mas que nesse processo passam de subordinadas a “dominantes”, o que leva à relativa autonomização e hipertrofia da esfera financeira.

O processo de mundialização do capital se caracteriza pela predominância do regime de regulação determinado pela lógica da acumulação financeira e, por conseguinte a crescente importância do capital financeiro em detrimento do produtivo.

A mundialização para Chesnais (1996) é o resultado de dois movimentos distintos, porém interligados: a mais longa fase de acumulação ininterrupta de capital do capitalismo desde 1914; e o movimento de liberalização, privatização e desregulamentação em concordância à lógica neoliberal sob o comando dos governos Thatcher e Reagan <sup>85</sup>.

Nesse contexto, diversos Estados nacionais são “forçados” a se subordinar à lógica do capital financeiro mundializado, sendo obrigados a abrir mão das políticas econômicas anticíclicas tradicionais (keynesianas) e do protecionismo econômico (reserva de mercado). Nesse contexto o papel do Estado passa a ser de regulador e orientador dos investimentos privados, como observa Freitas (2010) esses investimentos passam a ser disputados pelos Estados através de facilidades ao deslocamento do capital a que acrescento garantias quanto à propriedade e aos custos operacionais.

A dominância da esfera financeira condiciona os Estados a garantirem a livre movimentação de capitais financeiros, com objetivos especulativos, através do **sistema da dívida pública** que para Trindade (2006), “*constitui parte do*

---

<sup>85</sup> A ascensão de Margaret Thatcher (Reino Unido) ao posto de primeira-ministra e de Ronald Reagan (EUA) ao de presidente, são considerados marcos da vitória das políticas neoliberais no centro do sistema capitalista e, portanto, ponto de partida para sua difusão na periferia do sistema.

*sistema de crédito global da economia capitalista*” (TRINDADE, 2006, p. 5) que para Marx é fundamental como estimulante à produção e potencializador das crises.

Uma das funções específicas do sistema de crédito é disponibilizar fundos de empréstimo ao Estado capitalista, o que estabelece dois condicionantes centrais que deverão ser analisados: primeiramente as finanças públicas são componentes das finanças globais capitalistas, ou seja, **deve-se entender o financiamento do Estado no interior das condições de expansão do capital**; segundo, a capacidade de intervenção e regulação do Estado processa-se, principalmente, por dentro da dinâmica do sistema de crédito capitalista, por meio do sistema de dívida pública. (TRINDADE, 2006, p. 127, *grifo meu*).

O Estado como elemento da reprodução social, é dependente financeiramente da renda gerada pela produção capitalista, portanto, sua receita fiscal consiste em parte da mais-valia. Porém, “[...] *a permanente pressão por aumentos nos gastos estatais leva à necessidade de fontes renovadas de renda que suplementem a receita fiscal, o que se faz mediante a tomada de capitais de empréstimo e sua conversão em dívida pública*”. (TRINDADE, 2006, p. 34).

Uma das características básicas da fase atual do capitalismo denominada por Chesnais (1996) de “financeirização” nos remete a seguinte pergunta: O Desenvolvimento do Capitalismo e suas formas de financiamento geram de fato o domínio do capital financeiro sobre o capital produtivo? Para responder a essa pergunta faremos uma breve leitura das questões centrais propostas por Chesnais (1996) que dentre outras diz que:

A esfera financeira representa o posto avançado do movimento de mundialização do capital, onde as operações atingem o mais alto grau de mobilidade, onde é mais gritante a defasagem entre as prioridades dos operadores e as necessidades mundiais. O investimento externo direto do setor financeiro representou a principal cidadela do IED durante a década de 80 (CHESNAIS, 1996. p. 239).

No entanto, o movimento da globalização financeira que está atrelado à capacidade intrínseca do capital monetário de delinear um movimento de valorização “autônomo”, criando um cenário sem precedente na história do capitalismo onde as instituições financeiras, bem como o “mercado financeiro”, desfrutam de uma autonomia e força junto aos Estados nacionais que os subjuga

de forma a transformá-los em meros instrumentos a serviço da valorização financeira do capital.

Quanto ao domínio do capital financeiro sobre o capital produtivo Chesnais (1996) busca no esgotamento do regime fordista-keynesiano elementos para problematização do regime de dominância financeira. Sendo que para ele o regime de acumulação fordista apresentava três características básicas: a organização científica do trabalho; uma relação salarial que condicionava a evolução dos salários reais a ganhos de produtividade; e um sistema de crédito bem organizado.

Em virtude da “crise fiscal”, os Estados perderam paulatinamente a condição de dínamo do desenvolvimento das economias locais e a capacidade de formular suas próprias políticas monetárias e se submeteram à tutela de organismos supranacionais. O controle externo impôs a remoção de barreiras protecionistas e a livre circulação do capital financeiro e de mercadorias. Com isso abria-se um imenso espaço para a realização do capital. *“A abertura, externa e interna, dos sistemas nacionais, anteriormente fechados e compartimentados, proporcionou a emergência de um espaço financeiro mundial”* (CHESNAIS, 1996, p. 12). Desde então, **o mercado financeiro passou a ser o espaço privilegiado de atuação do capital em busca de valorização.**

O capital especulativo é, na verdade, a forma que o sistema encontrou de gerar seu próprio rendimento como forma autonomizada de valorização que nos remete ao conceito de capital fictício. Para Germer (1994) o conceito de *capital fictício*<sup>86</sup> está relacionado a um dos aspectos mais marcantes da economia capitalista, *“que é a multiplicação ilusória da riqueza realmente existente, com base no capital portador de juros, por intermédio dos mecanismos monetários e financeiros”* (GERMER, 1994, p. 193). Marx (1984) indica três possíveis formas de capital fictício, o capital bancário, a dívida pública e o capital acionário, sendo todos correspondentes ao estágio de desenvolvimento do capital observado por ele no curso de suas pesquisas, porém, com o desenvolvimento do capitalismo

---

<sup>86</sup> Marques e Nakatani (2009) advertem que Marx em O Capital não definiu **capital fictício**: *“o que existe são pistas das diversas possibilidades da evolução ou das formas que podem ser assumidas pelo capital portador de juros”* (MARQUES; NAKATANI. 2009, p. 31).

surgiram novas formas desse capital como os derivativos <sup>87</sup> (MARQUES; NAKATANI, 2009).

Para Delgado (2012) durante as décadas de 1980 e 1990 se observa um período de transição onde apesar de se ter uma conjuntura favorável ao desmonte da “modernização conservadora” refreada pelo regime militar, tanto pela crise fiscal quanto pelas políticas débeis de apoio ao setor agrícola, porém, não se ergue uma nova estratégia de acumulação de capital na agricultura brasileira nesse período.

Para Oliveira (2007) **a mundialização do capital** que marcou o final do Século XX e o início do Século XXI **se materializa no Brasil com a implantação de políticas neoliberais no início da década de 90 que vão repercutir em todos os setores da economia**. Mendonça (2013) chama atenção para o fato que essas políticas neoliberais não resultaram em redução da participação do Estado como indutor do desenvolvimento capitalista:

É importante observar que toda a política governamental que prevaleceu durante o período chamado de neoliberal representou, na verdade, maior transferência de mais-valia social para o setor privado através do aparato estatal, como no caso das privatizações de setores estratégicos da economia brasileira. Portanto, o suposto Estado mínimo nunca existiu para o capital. (MENDONÇA, 2013, p. 145).

Esse processo engendra uma “*revolução produtiva sem revolução burguesa*”<sup>88</sup>, nas palavras de Oliveira (2003), pois, teria implicações nas relações sociais de produção, no processo de trabalho, de produção, distribuição e consumo. Assim sendo, o monopólio da propriedade seria um condicionante à reedição do padrão de modernização conservadora o que estaria na base da intensa resistência das elites latifundiárias quanto à proteção da propriedade (LUSTOSA, 2012).

Lustosa (2012) destaca que nesse período a agricultura ao absorver continuamente os avanços tecnológicos se integra cada vez mais à indústria e se submete cada vez mais à lógica do mercado:

---

<sup>87</sup> Derivativos são operações financeiras cujo valor de negociação deriva de outros ativos, denominados ativos-objeto, com a finalidade de assumir, limitar ou transferir riscos. Abrangem um amplo leque de operações: a termo, futuros, opções e swaps, tanto de commodities quanto de ativos financeiros, como taxas de juros, cotações futuras de índices etc. (SANDRONI, 1999).

<sup>88</sup> Ver OLIVEIRA (2003).

Essa integração não se explica apenas por uma visão linear de junção ou fusão de setores de produção nem diante da evidencia de novos padrões de produção. Ao contrário, seu significado tem implicações históricas e teóricas importantes, com expressões nos campos não só da economia como no da política. (LUSTOSA, 2012, p. 92)

Mas é com a consolidação dos complexos agroindústrias, que para Lustosa (2012) é um marco para compreensão dos avanços na relação campo-cidade comandada pela mundialização do capital, que se consolida o modelo de desenvolvimento agrícola atual que mantém como característica a concentração da propriedade, demarcado por uma compreensão distorcida do papel que poderia assumir a pequena agricultura em termos da “*produção de bens e salários, ou seja, produção de bens alimentícios e produção de força de trabalho*”. (LUSTOSA, 2012, p. 77).

O monocultivo voltado para exportação, então chamado de *agribusiness*, ganhou a denominação no Brasil de agronegócio que se popularizou, segundo Ramos (2007) devido à atuação da Associação Brasileira de Agribusiness (Abag), entidade criada em 1993, que publicou no mesmo ano estudo que buscou mensurar a importância do *agribusiness* no PIB brasileiro, e mobilizar a sociedade para os componentes do chamado “**custo Brasil**” (transporte, tributação, burocracia) e para crítica ao “protecionismo” à agricultura nos países desenvolvidos e a defesa da “segurança alimentar” no Brasil. Como podemos notar esses temas passaram a figurar diariamente na mídia e no debate acadêmico em torno da agricultura brasileira.

[...] entidade criada com o propósito de levantar, divulgar e, principalmente, buscar influenciar os níveis e as instituições de governo na concepção e implementação de políticas destinadas a alavancar, melhorar e mesmo resguardar os recursos materiais e humanos envolvidos nos diferentes agronegócios. (RAMOS, 2007, p. 42).

Para Oliveira (2007) o sentido que fundamenta a expressão agronegócio reside na necessidade de distinguir entre a atividade de produção de alimentos e a atividade econômica de produção de *commodities* para o mercado mundial. Esta distinção teria abrido caminho para novos conceitos, dentre os quais, destaca-se a agricultura familiar: “*Nascia assim, uma concepção neoliberal para interpretar esta agricultura de pequeno porte [...] Julgavam os neoliberais do*

*estudo agrário que era preciso tentar sepultar a concepção da **agricultura camponesa** e com ela os próprios **camponeses**.” (OLIVEIRA, 2007, p. 147).*

Para Mendonça (2013) o termo agronegócio, “*compreendido como o processo de industrialização da agricultura*” (MENDONÇA, 2013, p. 140) tem sido utilizado como justificativa para a criação das chamadas cadeias produtivas, sendo essas um conjunto de etapas consecutivas, que visam integrar atividades agroquímicas, industriais e comerciais. “*Ao analisarmos a adoção do conceito que ficou conhecido primeiramente como agribusiness no Brasil, percebemos que está baseado em uma perspectiva que adota a ideia de desenvolvimento como sinônimo de progresso tecnológico*” (MENDONÇA, 2013, p. 141).

A definição de *cadeia produtiva* tem como objetivo justificar a articulação entre pequenos e grandes produtores com empresas industriais de insumos “*como um movimento natural e irreversível*”. (MENDONÇA, 2013, p. 140). “*Na realidade o agronegócio nada mais é do que a reprodução do passado. Aliás, desde o ano de 1500, eles dizem que irão desenvolver o Brasil através da exportação de mercadorias da agropecuária.*” (OLIVEIRA, 2007, p. 149). Mas, até a chegada do século XXI o agronegócio pouco contribuiu para o desenvolvimento econômico e até mesmo cooperou para deterioração das conquistas sociais da classe trabalhadora brasileira.

Mendonça (2013) indica que os “*ideólogos do agronegócio no Brasil passaram a utilizar o termo agricultura familiar para denominar sua visão de que pequenos agricultores deveriam fatalmente se integrar às chamadas cadeias produtivas do agronegócio*” (MENDONÇA, 2013, p. 147). Sendo a integração e o papel da agricultura familiar frente ao agronegócio interpretado por esses ideólogos como fenômenos naturais. Para Silva (1997) a agricultura familiar é um fenômeno tão generalizado nos países capitalistas avançados que não pode ser explicada pela herança histórica camponesa e reconhece o papel do Estado como decisivo para criação das condições necessárias a produção de alimentos pela agricultura familiar.

A agricultura familiar é um tema que recebeu atenção especial no meio acadêmico nas últimas décadas. Porém, esse termo “*corresponde a múltiplas conotações*” (NEVES, 2012, p. 32), como já foi tratado, apresentando-se tanto, como uma nova forma de bloqueio à reforma agrária, quanto como possibilidade

para equalização dos problemas agrários com a redistribuição da propriedade fundiária e da renda gerada no campo.

Para Santos (2015), Silva (2008), entre outros, a agricultura familiar passa a ser tema de grande relevância no que tange à análise concreta do setor agrícola brasileiro com sua importância comprovada, por diversas pesquisas, (GUILHOTO *et al.* 2006, 2007, etc.), não só no setor agropecuário, mas para a economia brasileira:

O setor agropecuário familiar é sempre lembrado por sua importância na **absorção de mão-de-obra e na produção de alimentos**, especialmente voltada para o auto-consumo, ou seja, focaliza-se mais as funções de caráter social do que as econômicas, tendo em vista sua menor produtividade e incorporação tecnológica. Entretanto, é necessário destacar que a produção familiar, além de fator **redutor do êxodo rural, e geradora de emprego e renda no campo**, o que é fundamental para amenizar a pressão populacional sobre os grandes centros urbanos, também contribui expressivamente para a geração de riqueza, considerando a economia não só do setor agropecuário, mas do próprio país (GUILHOTO *et al.*, 2007, p. 1, *grifo meu*).

Portanto, a agricultura familiar ganhou relevância devido a sua importância na absorção de força de trabalho, na produção de alimentos e por “trazer” ao debate temas que entraram em evidência na década de 1990 (a partir da atuação da Organização das Nações Unidas – ONU), tais como: a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável. Que introduziram em nosso meio-acadêmico um novo enfoque ao debate da concentração fundiária com o redirecionamento da questão agrária via agricultura familiar:

A produção de alimentos e as possibilidades de construção da segurança alimentar e nutricional em uma sociedade que se caracteriza por fortes desigualdades, como é a brasileira, requerem a opção efetiva pelo radical redimensionamento da estrutura fundiária, para democratizar o acesso à terra, e, ao mesmo tempo, requerem a firme decisão de promover a agricultura familiar enquanto forma socialmente eficaz para produzir riqueza e bem-estar. (SILVA, 2008, p. 85).

Mas, Silva (2008) adverte que a agricultura familiar pressupõe uma concepção específica da agricultura que enseja uma percepção coletiva da sociedade civil e condiciona o sucesso das políticas de fomento a essa agricultura à democratização da terra.

Com a consolidação teórica da agricultura familiar, compete ao governo a preocupação em caracterizar de forma legal a agricultura familiar, o que de fato

norteou a elaboração da Lei nº 11.326 publicada no dia 24 de julho de 2006, como materialização constitucional da importância da agricultura familiar no Brasil. Essa lei a conceituou e forneceu o marco legal da agricultura familiar permitindo a sua inserção nas estatísticas oficiais <sup>89</sup>.

Para Delgado (2005) **no atual contexto a reforma agrária pode e deve ser entendida como uma política setorial de fomento à agricultura familiar.**

Por certo, a consolidação do *agribusiness* no Brasil nega a necessidade de uma reforma agrária quando a agricultura familiar passa a ser a única alternativa, sendo que os efeitos desse novo processo deslançado pelo agronegócio foram os mesmos para os trabalhadores rurais: expropriação, êxodo rural, miséria, pobreza e conflitos. (MENDONÇA, 2010)

É nesse contexto que a produção da soja passa a ser a menina dos olhos do agronegócio no Brasil <sup>90</sup>, para Oliveira (2007) a expansão da soja para a região Centro-Oeste passou a ser interpretada como um novo “*Middle West Norte-Americano*” <sup>91</sup>, o que para ele foi um equívoco, pois a viabilidade dessa expansão naquele momento estava atrelada às crises na safra de soja norte-americana no período de 2002 a 2004.

Entretanto, quem vê como a mídia tem tratando a produção de soja parece que ela é a principal cultura do mundo. É importante frisar que esta posição tem o objetivo de mostrar igualmente a importância das grandes empresas do agronegócio. Assim, idolatram as empresas multinacionais e nacionais dos grãos e de outros setores, tais como: ADM, Cargill, Bunge, Louis Dreyfus, Amaggi, Caramuru, Cutrale, Citrosuco, Votorantin, Nestlé, Danone, Aracruz, Friboi, Bertin, etc. (OLIVEIRA 2007, p. 148).

A atuação da grande mídia no Brasil como propagandista da soja como, se não a principal, a mais rentável está relacionada ao poder econômico das grandes empresas multinacionais que passaram a disputar cada pedaço de terra no Brasil com o objetivo de valorização via especulação. Portanto, conforme adverte

<sup>89</sup> A partir da promulgação da Lei nº 11.326/2006 o IBGE (2006) trouxe na elaboração do Censo Agropecuário do ano de 2006 o caderno **Agricultura familiar, primeiros resultados**, com a proposta de preencher a lacuna que existia, quanto às estatísticas oficiais, para a análise do setor agropecuário familiar e assim permitir que se conheçam suas potencialidades e limitações fomentando a elaboração de políticas públicas.

<sup>90</sup> A mídia criou o mito do papel da soja como principal grão do mercado mundial, pois ao contrário, entre os grãos mais importantes do mercado mundial estão os principais alimentos da humanidade: arroz, milho e trigo. Pois no Brasil as culturas alimentares são desprezadas pelo agronegócio. (OLIVEIRA, 2007).

<sup>91</sup> Região Centro-Oeste dos Estados Unidos da América que concentra a maior parte da produção de soja estadunidense.

Oliveira (2013) a lógica é mundial “[...] e o nacional fica submetido a ela. O agronegócio e suas commodities são expressões objetivas desta inserção capitalista das elites brasileiras ao capital mundial” (OLIVEIRA, 2013, p. 129).

No entanto, o efeito mais perverso para efeito da presente análise da hegemonia do agronegócio está relacionado à retomada da grilagem de terras <sup>92</sup> na região amazônica <sup>93</sup>.

Dessa forma temos que a objetividade da grilagem de terras no Brasil, historicamente, se materializa no redirecionamento das políticas públicas da colonização espontânea para a colonização dirigida na década de 1960. **Em outras palavras, não era mais admissível que o trabalhador pudesse se apossar de um pedaço de terra e dela tirar o sustento da sua família.** Com esse objetivo os grileiros avançaram dia após dia sobre os posseiros que ocupavam terras devolutas do Estado e mesmo sobre terras particulares de pequenos produtores, avanço legitimado pelo Estado, através das suas forças policiais que executaram as mais variadas e brutais formas de violência contra o trabalhador.

Quanto à grilagem de terras Oliveira (2006) provoca ao afirmar:

Se há uma caixa preta das terras do Brasil e da reforma agrária, ela está no Cadastro daquela instituição. Por lá passaram alguns dos maiores “agentes da grilagem de terra do país”, se é que eles ainda não estão por lá. Basta uma pergunta para incriminar uma parte dos que já passaram por este setor do INCRA: nas mãos de quem estão a maior parte das terras públicas discriminadas e/ou arrecadadas da Amazônia Legal? Como os que se dizem proprietários conseguiram estas terras? Será que o cadastro resiste a uma auditoria séria de quem sabe das “grilagens legalizadas” que são feitas através de certos “técnicos do Cadastro” desde, pelo menos, os governos militares? (OLIVEIRA, 2006, p. 168).

Os indícios da participação de servidores públicos nas grilagens de terras são demonstrados por diversos estudiosos e seguramente é um tema bastante

---

<sup>92</sup> A grilagem de terras consiste em uma fraude deliberada, na falsificação de escrituras de terras devolutas do Estado ou mesmo particulares, porém, essa não é uma fraude individualizada e, sim, generalizada, um pacto entre setores da sociedade e o Estado para a legitimação da apropriação, não só das terras, mas, do próprio aparato estatal por uma classe específica: a capitalista. Nesse pacto “*onde o poder público se torna mera extensão do poder privado*” (MARTINS, 1985, p. 67), com os servidores do Estado, funcionários públicos, submetidos à corrupção via coerção econômica, analisar a grilagem de terras é examinar “*uma peça da engrenagem do capitalismo*” (ASSELIN, 2009, p. 21).

<sup>93</sup> Ver, Asselin (2009), Tavares (2011) e Santos e Tavares (2015).

delicado e importante, pois, a legalização de terras griladas é uma das formas de concentração da terra no Brasil, porém, a grilagem não se resume apenas ao fator econômico, é um tipo de *crime organizado*, planejado desde o início, com um único objetivo: a exploração capitalista (SANTOS; TAVARES, 2015).

**Todavia, é o processo de apropriação de terras pelo capital (ilegais ou não) que representa a comprovação do seu poder como determinante da dinâmica econômica e espacial no campo.**

A eleição de Lula trouxe a esperança quanto à transformação da estrutura agrária do Brasil que se justificava pelas promessas de campanha <sup>94</sup> e pelos compromissos históricos do PT. Ao assumir o governo Lula designou Plínio de Arruda Sampaio <sup>95</sup> para coordenar a elaboração de uma Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária, doravante Proposta. Para tanto, foi constituída uma equipe técnica acadêmica de grande prestígio intelectual e militância pela reforma agrária. A elaboração da proposta também contou com funcionários do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, em especial do Incra, e de militantes dos movimentos sociais, em especial do MST.

O processo de construção da Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária deve ser compreendido no contexto de forte emergência das demandas sociais que conduziram ao governo federal o PT. As expectativas quanto à reforma agrária fizeram com que o MST e os trabalhadores rurais iniciassem um forte movimento de ocupação de terras, recolocando a reforma agrária no centro da agenda política.

Para Pereira & Alentejano (2014) a reação patronal não se fez demorar, sob a forma de violência contra os trabalhadores, que segundo dados do IPEA (2011) voltou a patamares dos anos 1980, e pressão política interna ao governo e no Congresso Nacional. Momento que nos faz resgatar as observações de

---

<sup>94</sup> As referidas promessas foram sistematizadas no PROGRAMA VIDA DIGNA NO CAMPO. Disponível em: <[http://www.agr.feis.unesp.br/plano\\_agricola\\_lula.pdf](http://www.agr.feis.unesp.br/plano_agricola_lula.pdf)>.

<sup>95</sup> Plínio de Arruda Sampaio (São Paulo, 26 de julho de 1930 a 8 de julho de 2014), advogado, foi um dos mais respeitados intelectuais de esquerda católica e também um dos mais áduos defensores da Teologia da Libertação entre o laicato e defensor de uma reforma agrária massiva no Brasil. Em 1962, foi eleito deputado federal pelo Partido Democrata Cristão e tornou-se membro da Comissão de Economia, da Comissão de Política Agrícola e da Comissão de Legislação Social. Foi relator do projeto de reforma agrária, que integrava as reformas de base do governo João Goulart. Foi presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). E liderou a equipe técnica responsável por elaborar uma proposta de II PNRA para o governo Lula e propôs um modelo de reforma que despertou a indignação dos grandes latifundiários do Brasil.

Mendonça (2010) quanto da consolidação da UDR como representante das classes patronais na década de 1980, onde afirma que:

[...] uma vez exitosa em suas primeiras manifestações e, sobretudo, em sua avassaladora expansão por todo o território nacional, a introdução da violência e da coação como elementos da prática política formal passou a contar com o aval das entidades que antes a rejeitavam, e ela tornou-se, talvez por esse motivo, a agremiação que, em meio à crise de representação política que grassava junto às frações agrárias da classe dominante, foi capaz de enfrentá-la e superá-la. (MENDONÇA, 2010, p. 191)

**A força dos latifundiários se fez sentir novamente num ambiente de enfrentamento ao governo, onde a direita reacionária outra vez soldada em torno da tarefa de impedir a realização da reforma agrária.**

O poder judiciário passou a ocupar posição de destaque com sua atuação orquestrada contra os trabalhadores que se traduzem nos números recordes de prisões de trabalhadores e ações de despejo de áreas ocupadas.

**A mídia inaugurou uma nova campanha massiva de criminalização dos movimentos sociais, em especial o MST, e do próprio governo por omissão e conveniência com as “organizações criminosas do campo”.**

Nesse contexto, por encomenda do governo federal, uma equipe de pesquisadores sob coordenação de Plínio de Arruda Sampaio elaborava uma proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária (doravante *Proposta*).

Baseada em estudos consistentes, a proposta mostrou a existência de terra disponível para a reforma agrária em todos os estados da federação, contrariando o discurso das entidades patronais rurais. Além disso, a proposta evidenciou a existência de uma demanda potencial estimada em seis milhões de famílias sem terra ou minifundiárias, uma demanda emergencial de cerca de 180 mil famílias acampadas e uma demanda explícita da ordem de 1 milhão de famílias, constituída pelo público registrado nos correios em 2001 e pelos acampados. (PEREIRA; ALENTEJANO, 2014, p. 101).

A *Proposta* para Carvalho Filho (2004) “foi concebida com a finalidade de fornecer a governo elementos para a decisão de implantar a reforma agrária”. (CARVALHO FILHO, 2004, p. 337). Sendo assim, constitui-se na fase inicial de um processo de planejamento, com objetivos diversos como: estimar o público da reforma, o estoque de terras disponíveis, a renda esperada para os assentados, os custos para o governo e as medidas necessárias para sua efetivação.

Portanto, o seu objetivo principal era: “*iniciar um processo que, de fato, levasse o governo Lula a uma política com potencial de impacto significativo na desconcentração fundiária do País e, assim, confrontasse as forças do latifúndio que sempre impediram políticas desse tipo.*” (CARVALHO FILHO, 2004, p. 338).

As metas apresentadas na *Proposta* são as seguintes:

Meta 1 – Dotar um milhão de famílias de trabalhadores pobres do campo com uma área de terra suficiente para obter, com seu trabalho, uma renda compatível com uma existência digna. Essa meta seria cumprida em quatro anos (2004 a 2007), com duzentas mil famílias assentadas anualmente, nos três primeiros anos, e quatrocentas mil no último ano do Plano Plurianual de Investimentos (PPA).

Meta 2 – Assegurar às famílias beneficiárias das ações de reforma agrária e dos agricultores familiares uma renda bruta mensal equivalente a três salários mínimos e meio, composta de renda monetária e valor de autoconsumo.

Meta 3 – Criar 2,5 milhões de postos de trabalho permanentes no setor reformado.

Meta 4 – Consolidar os assentamentos de reforma agrária já constituídos, mas que ainda não atingiram a meta de renda fixada para os novos assentamentos.

Meta 5 – Regularizar os quilombos.

Meta 6 – Regularizar a situação dos agricultores ribeirinhos desalojados para a construção de barragens.

Meta 7 – Reassentar, fora do perímetro das áreas indígenas, posseiros com posses de até 50 ha, atualmente estabelecidos naquelas áreas.

Meta 8 – Efetuar o levantamento georeferenciado do território nacional, a fim de sanear definitivamente os títulos de propriedade de terras do país.

Meta 9 – Atender aos assentados e aos agricultores familiares das áreas de reordenamento fundiário e desenvolvimento territorial com assistência técnica, extensão rural e capacitação.

Meta 10 – Levar, por meio do Plano de Safra, o crédito agrícola e a garantia de preços mínimos aos assentados e agricultores familiares. Esta meta é fundamental para viabilizar o nível de renda prevista. A eficácia da política depende também de outra sugestão da proposta, qual seja, assentar e atuar adensando os agricultores assentados e atuais agricultores familiares em territórios, constituindo áreas reformadas. (CARVALHO FILHO, 2004, p. 338).

A primeira meta representa o núcleo duro da *Proposta* como forma de garantir uma reforma estruturante, portanto, propõe garantir terra em quantidade suficiente para a reprodução de um milhão de famílias e seria cumprida em quatro anos. Sendo as metas 2, 3, 9 e 10 ações acessórias fundamentais para a efetividade da reforma agrária.

Quanto às metas 4 e 7 que tratam da consolidação dos assentamentos existentes e reassentamento dos posseiros residentes em áreas indígenas são medidas fundamentais, pois, um dos grandes gargalos da reforma agrária (em andamento, teoricamente, desde 1964) é a viabilização econômica dos assentamentos de reforma agrária e o redirecionamento espacial das áreas reformadas, com vista à sua espacialização em regiões não marginais quanto à infraestrutura pública, sendo que especificamente quanto ao reassentamento de posseiros fixados em áreas indígenas, temos que o fechamento da fronteira agrícola nas regiões agrícolas tradicionais (munidas de mínima infraestrutura) é o fato relevante no processo de abertura de novas fronteiras pelos agricultores sem terra rompendo as demarcações de áreas indígenas, reservas extrativas, de preservação, terras devolutas ainda por desbravar, especialmente na Amazônia.

As metas 5, 6 e 8 tratam de outro tema extremamente relevante para a consolidação de uma política de reforma agrária que é a regularização fundiária, que trás consigo a monumental tarefa de legalização <sup>96</sup> das propriedades agrícolas e das propriedades das comunidades tradicionais como ponto de partida para uma efetiva política territorial.

A *Proposta* ainda previa a mudança do critério de pagamento das terras desapropriadas como forma de desestimular o latifúndio improdutivo, uma vez que o método vigente sobrevalorizava essas terras premiando os latifundiários. A atualização dos índices de produtividade <sup>97</sup> o que implicaria no aumento do estoque de terras passíveis de desapropriação.

A proposta foi entregue ao governo em outubro de 2003 e contava com o apoio total dos movimentos de trabalhadores rurais. O governo federal, porém, rejeitou o documento e, em seu lugar, anunciou o II PNRA, com metas muito menores. Alguns dias antes o presidente do INCRA e sua equipe (indicados pelo MST) já haviam sido demitidos, em nome da **governabilidade** <sup>98</sup> (PEREIRA; ALENTEJANO, 2014, p. 102, *grifo meu*).

Carvalho Filho (2004) ao analisar o processo de formulação e implementação do II PNRA abre um parêntese para resgatar o processo histórico

---

<sup>96</sup> É óbvio que também é necessário incorrer em uma profunda auditoria dos cadastros com vista à elucidar as tramas da apropriação de terras no Brasil, porém, a legalização das posses atuais já representa um grande avanço.

<sup>97</sup> Até o fechamento do presente trabalho (janeiro/2016) ainda não foram atualizados.

<sup>98</sup> A chamada governabilidade se transforma de meio para a governança a um fim do jogo político.

do I PNRA que foi proposto, discutido e modificado muitas vezes, quando teve suas pretensões reduzidas consecutivamente até viabilizar a sua aprovação.

A formulação do I PNRA foi consequência do acordo político que levou o Brasil à redemocratização. Entretanto, seu sucesso não foi garantido, pelo contrário, sua implementação foi irrisória e representou mais uma derrota da reforma agrária.

No processo de discussão do Plano as propostas progressistas (não necessariamente de esquerda, revolucionárias) provocaram uma forte reação da direita latifundiária organizada em torno da UDR que tinha importante participação no governo.

Carvalho Filho (2004) destaca que a participação das forças políticas que classifica de retrógradas nos governos foi uma constante durante todo o período político pós-democratização o que de fato é confirmado pelo tratamento dado à reforma agrária de Sarney a FHC.

Mas, quanto ao II PNRA ele vê diferenças expressivas:

A primeira refere-se à existência de movimentos sociais muito mais fortes e organizados. **O sucesso de uma intervenção de profundidade na estrutura agrária depende da capacidade de pressão dos movimentos.** Apesar de toda campanha de criminalização dos movimentos – com destaque para o MST – eles estão muito mais fortes e organizados e vão cobrar o governo Lula. A união dos movimentos camponeses vista no Fórum de Brasília é fundamental para a implantação da política de Reforma Agrária. A segunda diferença diz respeito às significativas mudanças ocorridas na sociedade brasileira desde meados dos anos 1980. Falo aqui do processo de mundialização financeira da economia em geral e das transformações ocorridas no campo com o crescimento, desnacionalização e concentração de capitais no chamado agronegócio. Esse processo serve à acumulação de capital e implica destruição de postos de trabalho, exclusão e maior concentração de renda. Entendo que para ter a sociedade a favor da reforma agrária é preciso conscientizá-la sobre essa situação e sobre os efeitos positivos da Reforma na geração de empregos e desconcentração da propriedade e da renda. (CARVALHO FILHO, 2004, p. 342, *grifo meu*).

O processo de mundialização do capital, já discutido, para Carvalho Filho (2004) levaria a um processo de agravamento das contradições capitalistas, em especial do desemprego, o que permitiria que a sociedade abraçasse a causa dos trabalhadores rurais.

Nesse contexto o II PNRA foi concebido oficialmente como parte de um “novo” projeto de nação no qual a reforma agrária novamente é posta como estratégia de desenvolvimento nacional:

**A reforma agrária é mais do que um compromisso e um programa do governo federal. Ela é uma necessidade urgente e tem um potencial transformador da sociedade brasileira.** Gera emprego e renda, garante a segurança alimentar e abre uma nova trilha para a democracia e para o desenvolvimento com justiça social. A reforma agrária é estratégica para um projeto de nação moderno e soberano (BRASIL, 2005, p. 5, *grifo meu*).

O principal argumento que justifica a retomada da reforma agrária como política pública estratégica é a concentração fundiária brasileira que segundo dados do INCRA para o ano de 2002 apresentava a seguinte composição: no estrato de área de até 10 ha se encontrava 31,6% do total de imóveis que correspondem a 1,8% da área total. Os imóveis com área superior a 2.000 ha correspondem a 0,8% do número total de imóveis, mas ocupam 31,6% da área total.

Essa estrutura fundiária *“dá origem a relações econômicas, sociais, políticas e culturais cristalizadas em um modelo agrícola inibidor de um desenvolvimento que combine a geração de riquezas e o crescimento econômico, com justiça social e cidadania para a população rural.”* (BRASIL, 2005, p. 11). Assim, o II PNRA vai além da garantia de acesso à terra e figura como política de geração de trabalho e renda para a população das zonas rurais, postulando suprir direitos fundamentais à saúde, educação, seguridade social e acesso à cultura:

**Trata-se de um plano que integra um Programa de Governo e um Projeto para o Brasil Rural que busca retomar a trajetória anunciada pelo I Plano Nacional de Reforma Agrária, elaborado em 1985 como uma das expressões do projeto de redemocratização do país.** Expressa uma visão ampliada de Reforma Agrária que pretende mudar a estrutura agrária brasileira. Isso exige necessariamente a democratização do acesso à terra, desconcentrando a estrutura fundiária, e ações dirigidas a impulsionar uma nova estrutura produtiva, fortalecendo os assentados da Reforma Agrária, a agricultura familiar, as comunidades rurais tradicionais e superando a desigualdade de gênero. Esta profunda mudança no padrão de vida e de trabalho no meio rural envolve a garantia do crédito, do seguro agrícola, da assistência técnica e extensão rural, de políticas de comercialização, de agroindustrialização, de recuperação e preservação ambiental e de promoção da igualdade. (BRASIL, 2005, p.8, *grifo meu*).

Um programa com essa competência exige a integração entre o governo federal os governos estaduais e municipais por meio de uma estratégia unificada que delegue responsabilidades e compromisso com o desenvolvimento agrário e rural. Entretanto, o sucesso do II PNRA é atribuído principalmente às demandas sociais e participação ativa dos movimentos sociais e entidades ligadas ao meio rural (BRASIL, 2005). Em outras palavras, a capacidade organizativa da sociedade é apontada como fundamental para a realização do II PNRA.

Porém, a ABRA considera que o II PNRA adotado pelo governo Lula não correspondeu à *Proposta* elaborada pela equipe de Plínio:

Ela foi cortada ao meio e transformada em um mero plano de assentamentos, como tantos outros que caracterizaram políticas agrárias de governos anteriores. As restrições de recursos oriundas da política macroeconômica conservadora, herdada do governo passado e adotada pelo governo Lula, mutilaram a proposta. Alteraram profundamente o seu caráter - de estrutural passou a ser meramente compensatória. (ABRA, 2005, p. 9)

Todavia, a contraditória formação do governo Lula pautado no chamado “Presidencialismo de Coalisão” forjado com alianças políticas com setores conservadores ligados a partidos de direita como, por exemplo, o Partido Liberal (PL) manteve a correlação de forças internas ao Governo muito próxima da observada durante o governo FHC.

Dessa forma, **as alianças políticas compostas pelo PT definiu o espaço de manobra que o governo Lula teve para conduzir seu PNRA**, o que explica o fracasso do governo diante da Questão Agrária, mesmo que de fato o PT durante toda a sua trajetória antes de chegar ao Palácio do Planalto tenha defendido a bandeira da reforma agrária e tomado partido em defesa dos movimentos de luta pela terra.

Portanto, o governo Lula recuou frente às pressões do setor ruralista e rejeitou *Proposta*, substituindo-a por uma proposta mais tímida formulada por técnicos do próprio governo que foi publicada oficialmente em novembro de 2003 e intitula-se **II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural (II PNRA)**<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA, 2005 (em anexo). Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/pnra-plano-nacional-de-reforma-agraria>>. Acessado em: 30 de setembro de 2012.

Para Ramos Filho (2008) o II PNRA do governo representou uma derrota aos movimentos sociais que por sua proximidade ao governo que se iniciava naquele ano conduziu os movimentos sociais a intensificar a mobilização e pressão para exigir o cumprimento das metas previstas no referido plano.

Para Carvalho Filho (2004) o argumento da falta de recursos deve ter sido decisivo para a não adoção da meta de um milhão de famílias assentadas, como previa a Proposta formulada pela equipe de Plínio (da qual fazia parte) o que é lamentável e mostra a postura submissa do governo frente às exigências dos organismos internacionais (superávit primário etc.).

Mas, contudo, o governo ao comprometer-se com metas quantitativas fez como exigência para alocação de recursos orçamentários. Mas, conforme já foi visto a CF 1988 faz do orçamento um entrave a qualquer política de reforma agrária. Além disso, exigia o fortalecimento do Incra como órgão executor da reforma, pois, sem essa medida a reforma não passaria de retórica, o que de fato ocorreu.

Sendo assim boa parte dos movimentos sociais e acadêmicos defensores da reforma agrária que ainda mantinham acesa a esperança sobre o governo petista quanto ao seu compromisso com a questão agrária esperavam que o II PNRA com suas metas bem menos transformadoras não teriam grandes obstáculos à sua execução, uma vez que para estes não confrontavam diretamente os interesses do latifúndio. Mero engano, pois o desempenho do II PNRA foi muito aquém do esperado. Fato que enseja a seguinte questão: **Por que o governo Lula, apesar do PT historicamente defender a reforma agrária, não conseguiu executar com sucesso sua política agrária?** Essa pergunta pretende-se responder na próxima seção.

#### **4.2 O II PNRA (2003-2006) e a Questão Agrária: conjuntura e resultados**

As expectativas criadas quanto a um melhor desempenho do governo Lula na implementação da reforma agrária fora, para muitos, frustradas. No entanto, a análise do II PNRA merece especial atenção, pois, como assinala Ferreira (2005) em paralelo à esperança e à combatividade dos movimentos sociais em prol da tão sonhada reforma agrária assistiu-se ao fortalecimento dos setores contrários à reforma, sobretudo organizações ruralistas políticas e patronais.

Esses setores se reorganizaram <sup>100</sup> a partir de interesses comuns contra o governo recém-eleito para defender a continuidade das políticas agrícolas pró-agronegócio e dificultar ou até mesmo impedir a efetivação de uma política agrária estruturante.

Ferreira (2005) ressalta que **boa parte das dificuldades enfrentadas pelo governo frente à reforma agrária são endógenas**, ou seja, são impostas pelo próprio governo o que faz delas quase insuperáveis, tais como: restrições orçamentárias, insuficiência de quadros técnicos e pouca vontade política de enfrentar a necessária batalha no congresso pela atualização legislativa referente à reforma agrária (em especial a atualização dos índices de produtividade).

Ao concordar com a assertiva que *“os conflitos agrários expressão, melhor que qualquer outro fenômeno, a baixa efetividade das políticas agrárias”* (FERREIRA, 2005, p. 15). O que para Resende e Mendonça (2005) além de mostrar a necessidade da reforma agrária evidencia a faceta mais cruel da questão agrária que é a violência no campo.

Para Guedes (2006) o fato de que ainda hoje, no século XXI, as disputas pela propriedade da terra sejam tão intensas e violentas quanto no passado:

[...] são uma das heranças deixadas pela não aplicação da Lei de Terras. Mesmo em Estados tidos como “desenvolvidos”, como São Paulo, o problema fundiário é um dos mais graves, principalmente no Pontal do Paranapanema, onde são raras as propriedades privadas legais. (GUEDES, 2006, p. 35).

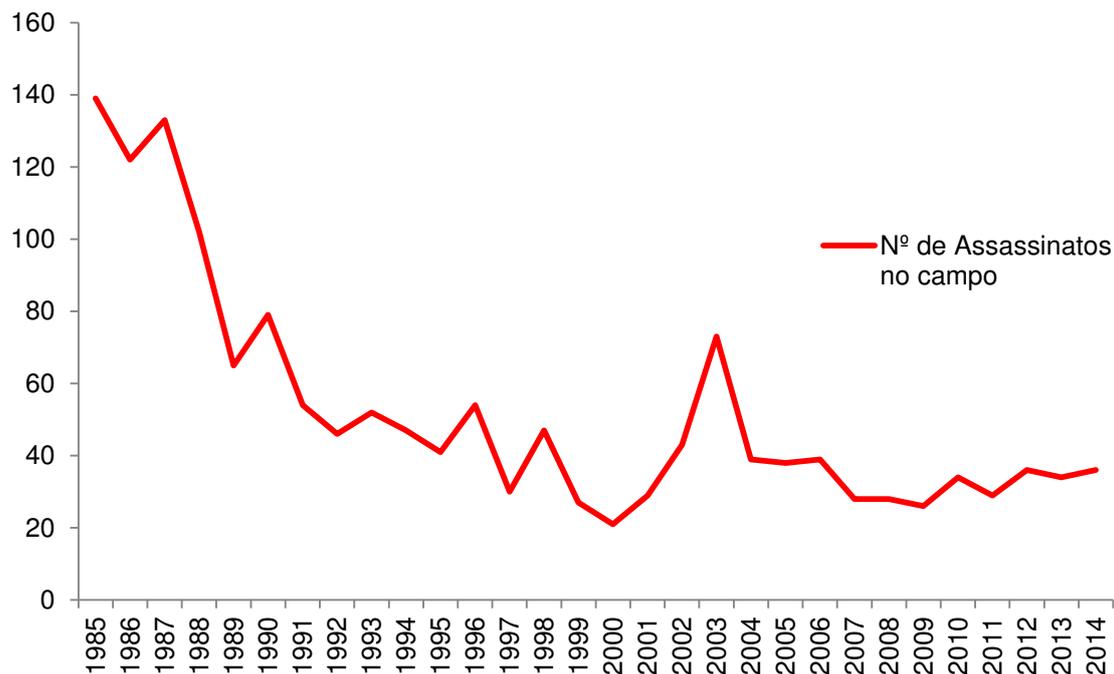
Com o início do governo Lula em 2003, o número de assassinatos de trabalhadores rurais cresceu 69,8% em relação a 2002, chegando a 73. O número de ordens de despejo também foi recorde em 2003, atingindo 35.297 famílias, envolvendo cerca de 176.485 pessoas, o que representa um aumento de 263,2% em relação aos dados de 2002. (RESENDE; MENDONÇA, 2005).

No Gráfico 01 podemos ver que o número de homicídios no campo tem um pico no ano de 2003 quando o número de assassinatos alcança marca próxima à registrada em 1990 (79 assassinatos). Em termos de média nos últimos cinco governos, que abrangem um período de 20 anos têm: FHC I 43, FHC II 30, Lula I 47, Lula II 29 e Dilma I 34 (CPT, 2014).

---

<sup>100</sup> A atuação da UDR como protagonista no confronto contra o I PNRA nos serve de referência.

Gráfico 01 - Evolução do número de assassinatos no campo - Brasil (1985-2014).



Fonte: Conflito no Campo, Brasil. Comissão Pastoral da Terra - CPT (1985-2014). Próprio Autor

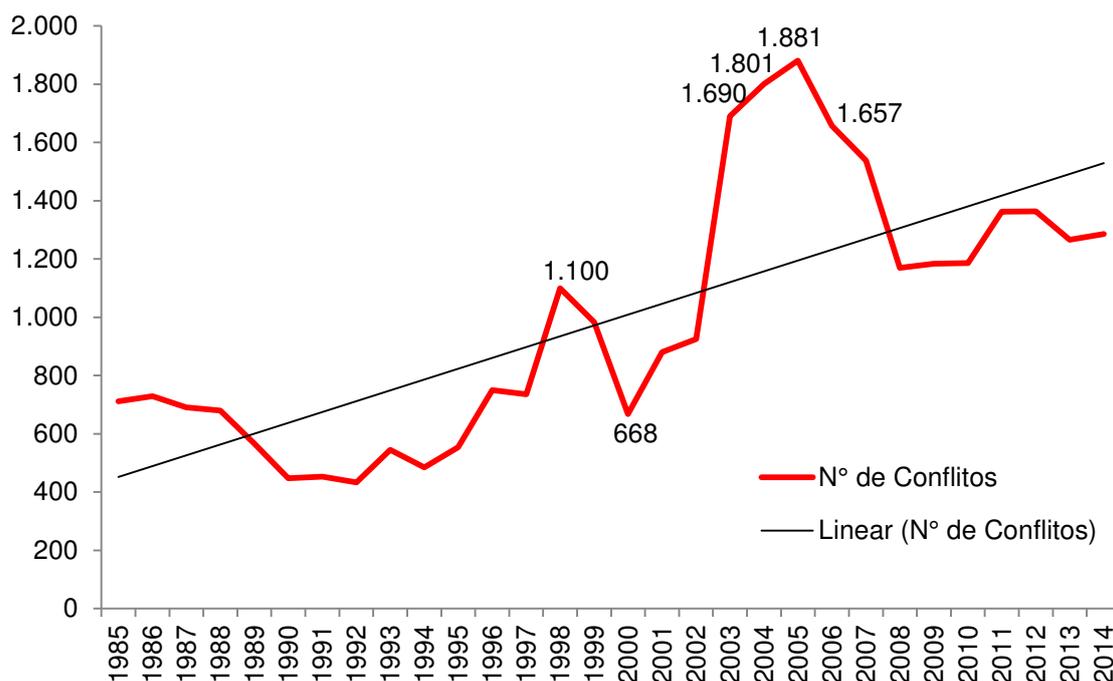
Os dados referentes a conflitos por terra <sup>101</sup> no Governo Lula confirmam a preocupação antes citada quanto ao crescimento da violência no campo, uma vez que no período de 2003 a 2006 houve um aumento de 84% nos conflitos em relação ao segundo mandato de FHC, passando de uma média anual de 715 para 1.312 conflitos registrados pela CPT (2006).

No agregado dos dois governos os governos Lula obtiveram uma média anual de 1.092 conflitos frente a uma média de 670 nos governos FHC, aumento de 63%. E o número de assassinatos passou de 271 entre 1995 e 2002 para 288 entre 2003 e 2010 (CPT, 2011). Sendo que para a CPT o aumento da violência é repercussão direta da atuação de milícias armadas contratadas por fazendeiros para “defender” as terras de seu interesse de uma possível ocupação por trabalhadores sem-terra.

<sup>101</sup> A CPT considera como conflitos por terra: ocupações/retomadas, acampamentos e conflitos. Ou seja, são ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra e pelo acesso aos recursos naturais, tais como: seringais, babaçuais ou castanhais, dentre outros (que garantam o direito ao extrativismo), quando envolvem posseiros, assentados, quilombolas, geraizeiros, indígenas, pequenos arrendatários, camponeses, ocupantes, sem terra, seringueiros, camponeses de fundo de pasto, quebradeiras de coco babaçu, castanheiros, faxinalenses, etc. (CPT, 2014).

Mas, quanto aos conflitos totais <sup>102</sup>, (ver Gráfico 02) temos no período de 1985 a 2014, que compreende 30 anos, um comportamento ascendente em termos de tendência linear <sup>103</sup>, no entanto, merece destaque os picos superiores registrados nos anos de 1998 (1.100) e no período de vigência do II PNRA (2003-2006) quando se tem o registro dos maiores números registrados.

Gráfico 02 – Evolução do total de Conflitos no Campo - Brasil (1985-2014).



Fonte: Conflito no Campo, Brasil. Comissão Pastoral da Terra - CPT (1985-2014). Próprio Autor.

As ocupações para Fernandes (2001) tornou-se uma importante forma de acesso à terra no Brasil, tanto por conta da não realização da reforma agrária quanto por ser “*uma forma de materialização da luta de classes*” (FRNANDES, 2001, p. 2) advinda da realidade concreta da luta pela sobrevivência dos trabalhadores rurais.

**No presente estudo se entende que o número de ocupações de terras é um bom indicador para a necessidade de reforma agrária no Brasil.**

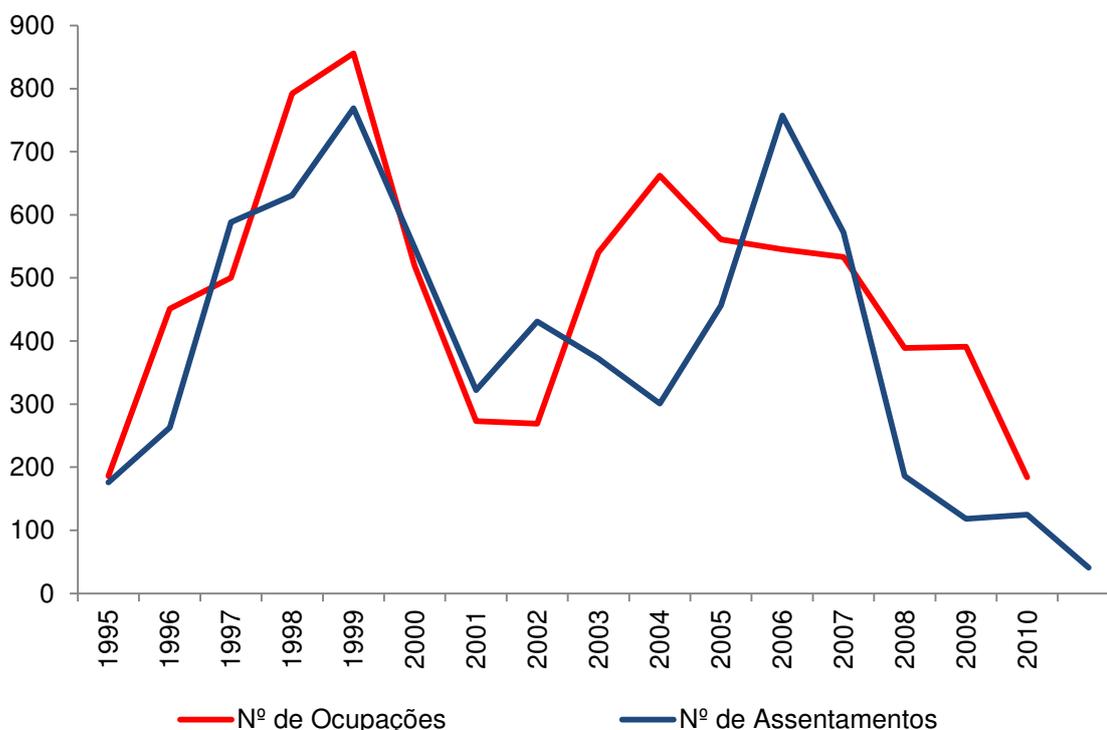
<sup>102</sup> Conflitos são as ações de resistência e enfrentamento que acontecem em diferentes contextos sociais no âmbito rural, envolvendo a luta pela terra, água, direitos e pelos meios de trabalho ou produção. Estes conflitos acontecem entre classes sociais, entre os trabalhadores ou por causa da ausência ou má gestão de políticas públicas (CPT, 2014).

<sup>103</sup> Utiliza-se no Gráfico 02 uma linha de tendência linear que é uma linha reta de melhor ajuste usada com conjuntos de dados lineares simples.

Assim, conforme os dados do Banco de Dados da Luta pela Terra – DATALUTA <sup>104</sup> no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) foram registradas 1.929 ocupações, com uma média anual de aproximadamente 482 ocorrências. No segundo mandato (1999-2002) foram 1.917 ocupações, portanto, a média anual de ocupações caiu para aproximadamente 479, redução pouco significativa em termos de média, mas quando observamos os dados anuais temos que no ano de 2001 tivemos uma queda de 90% no número de ocupações em relação ao ano de 2000, passando de 519 para 273 ocupações, número que se reduziu ainda mais no ano de 2002, com 269 ocupações.

Essa drástica redução pode ser explicada pela edição da MP N<sup>o</sup> 2.027-38 <sup>105</sup> no Governo FHC II que previa penalização com exclusão do programa de reforma agrária os trabalhadores que incorrerem na prática da ocupação de terras (FERREIRA, 2005).

Gráfico 03 - Evolução do número de ocupações de terras e de assentamentos rurais - Brasil (1995-2010).



Fonte: DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra: Relatório 2010. Próprio Autor.

<sup>104</sup> NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT/ UNESP.

<sup>105</sup> MEDIDA PROVISÓRIA N<sup>o</sup> 2.027-38, DE 4 DE MAIO DE 2000.

Como se pode observar no Gráfico 03, a evolução do número de ocupações e assentamentos de reforma agrária apresenta comportamento bastante similar <sup>106</sup>, o que confirma a tese que **no Brasil a reforma agrária, como as demais políticas sociais, não é executada a partir do planejamento governamental burocrático, mas, sim, da pressão dos movimentos sociais, da luta dos trabalhadores.**

Os dados do DATALUTA quanto ao número de ocupações nos governos FHC indica 3.846 ocupações sendo 1.929 entre 1995 e 1998 e 1.917 entre 1999 e 2002. Números que não são superados no período dos governos Lula quando são contabilizadas 3.805 ocupações de terras sendo dessas 2.308 no período de vigência do II PNRA (2003-2006) e 1.497 no segundo governo Lula (2007-2010).

Os dados da CPT (2011) demonstram que entre 2003 e 2006 foram totalizadas 1.708 ocupações <sup>107</sup> com uma média anual de 427, o que representa aumento, em termos de média anual, de aproximadamente 71% em comparação ao segundo mandato de FHC.

**Para o MST, o aumento do número de ocupações foi resultado do aumento da tensão no campo devido à lentidão da reforma agrária prometida pelo Governo Lula.**

**Para a implantação da reforma agrária há a necessidade de duas políticas fundamentais: a política fundiária e a política agrícola.** Sendo a primeira o conjunto de princípios que definem o processo de apropriação privada da terra. Na política fundiária está incluído também o conjunto de legislações que estipulam os tributos incidentes sobre a propriedade privada da terra; as legislações especiais que regulam seus usos e jurisdições de exercício de poder; e programas de financiamentos para a aquisição da terra. A segunda, por sua vez, refere-se ao conjunto de ações de governo que visam implantar nos assentamentos de reforma agrária a assistência social, técnica, de fomento e de estímulo à produção, comercialização, beneficiamento e industrialização dos

---

<sup>106</sup> Não se admite prejuízo ao trabalho por não ter sido executado um estudo estatístico para definir o grau de correlação entre essas variáveis, porém, em estudos futuros será utilizada a ferramenta estatística.

<sup>107</sup> A CPT contabiliza as ocupações e/ou retomadas de forma agregada. Sendo as ocupações ações coletivas das famílias sem-terra, que por meio da entrada em imóveis rurais, reivindicam terras que não cumprem a função social. Retomadas são ações coletivas de indígenas e quilombolas que reconquistam seus territórios, diante da demora do Estado no processo de demarcação das áreas que lhe são asseguradas por direito.

produtos agropecuários. Estão incluídos nestas ações: educação e saúde públicas, assistência técnica, financeira, creditícia e de seguros, programas de garantia de preços mínimos e demais subsídios, eletrificação rural e outras obras de infraestrutura, construção de moradias e demais instalações necessárias, etc. (OLIVEIRA, 2006).

A questão fundiária para Ferreira (2005) embora tenha na reforma agrária seu principal instrumento, “*nela não se esgota, pois deve abranger uma série de outras políticas/ações para que possa ter efetividade*” (FERREIRA, 2005, p. 21), dentre esses se destaca a **regularização fundiária** e chamo atenção para a efetividade tributária<sup>108</sup>. Mas é a efetiva utilização dos dispositivos constitucionais que definem a função social da propriedade a partir dos índices de rendimento que merece agora nossa atenção, tanto pela importância destes para a reforma agrária, quanto pela sua crônica defasagem<sup>109</sup>.

Ramos (2005) se propõe a fazer um breve relato histórico do índice de produtividade determinado pela CF de 1988 e regulamentado no ano de 1993 pela Lei Nº 8.629 de 25 de fevereiro conhecida como Lei Agrária que determina o seguinte:

Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada economicamente e racionalmente, atinge simultaneamente grau de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente;

Art. 11º Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelo Ministério da Agricultura e Reforma Agrária ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola. (BRASIL, 1993).

O II PNRA ao tratar do marco jurídico-institucional traz uma série de medidas consideradas prioritárias para uma efetiva reforma agrária dentre estas destaco aqui a revisão do conceito de propriedade reformável e a atualização dos índices de produtividade:

**Revisão do conceito de propriedade reformável** com a inserção de coeficientes de aproveitamento ambiental e trabalhista que também são itens do cumprimento da função social da terra

<sup>108</sup> Quando se fala de efetividade tributária no meio rural estamos nos referindo ao imposto territorial rural ITR, tema que já foi tratado de forma sumária.

<sup>109</sup> “Os índices de rendimentos atualmente utilizados para estabelecer se o imóvel rural está cumprindo a função social foram estabelecidos em 1993, tendo utilizado como referencial empírico os dados do Censo Agropecuário de 1975”. (FERREIRA, 2005, p. 21).

previsto pela Constituição Federal; **Atualização dos índices de definição de improdutividade** de terras passíveis de desapropriação para fim de Reforma Agrária a ser analisada pelo Conselho de Política Agrícola. (II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA, 2005, p. 37, *grifo meu*).

Porém, essas medidas sucumbiram aos obstáculos políticos erguidos pelo próprio governo quando do embate do MDA com o MAPA, conflitos de interesses inconciliáveis que exigiam além de compromisso com a reforma agrária, coragem política das lideranças do governo e **forte pressão popular**<sup>110</sup>.

A utilização de índices de eficiência produtiva e rendimento agropecuário não foi novidade, uma vez que o Estatuto da Terra já previa esse tipo de mensuração sendo que o INCRA fixou entre 1965 e 1973 o coeficiente de rendimento econômico e entre 1973 e 1980 o coeficiente de produtividade.

No ano de 1980, com o Decreto n. 84.685 de 6 de maio e a Instrução especial Nº 19 de 28 de maio fixou-se os indicadores que ficaram conhecidos como “Grau de Utilização da Terra/GUT” e “Grau de Eficiência na Exploração/GEE” que são os índices ainda hoje utilizados pelo INCRA para a classificação dos imóveis rurais como produtivo ou improdutivo. Porém, convém chamar atenção para o fato que os referidos consistem em ferramentas técnicas utilizadas (em conteúdo) para necessária avaliação da produtividade o que não tem nada haver com qualquer conteúdo ideológico de esquerda, como um desavisado poderia pensar.

Mas, conforme Ramos (2005):

É facilmente perceptível a distorção que se introduz na questão em pauta: o que o legislador ou melhor, o que a Constituição quis fazer aferir é a eficiência do uso/exploração da terra mesmo sabendo-se que ela é tanto maior quanto mais trabalho e capital sejam incorporados à exploração (agro)pecuária. Portanto, estes dois “fatores de produção” tornam mais eficientes o uso daquele primeiro, já que aumentam a fertilidade ou a capacidade de uso do solo, seja por mera melhoria do manejo do gado, seja pela incorporação de insumos técnicos diversos. (RAMOS, 2005a, p. 62).

---

<sup>110</sup> Não se pretende afirmar que os movimentos sociais não se mobilizaram, mas sim que para o enfrentamento dos temas relacionados à questão agrária é necessária forte pressão popular de diversos setores da sociedade.

Dessa forma, Ramos (2005) indica que é óbvio o que “[...] *se quis com a redação constitucional: forçar um uso (mais) “racional e adequado” do “fator de produção” não reprodutível e, portanto, (mais) escasso*” (RAMOS, 2005, p. 23).

Pode-se perceber o porquê de tantas dificuldades para se chegar aos indicadores para mensuração da produtividade agrícola de forma realista atualizando os índices da década de 1970 e 1980. Em outras palavras, a postergação a obediência à Constituição não encontra qualquer justificativa econômica ou técnica, mas somente **política**.

A discussão sobre a adoção de novos indicadores para o cumprimento da dimensão produtiva dos imóveis rurais no Brasil, como ficou explicitado nas páginas anteriores, perpassou as administrações de Fernando Collor de Melo, de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso, tendo chegado ao Governo Lula como um legado não desejado. A história aqui relatada deixa claro que qualquer iniciado em Política sabe: a efetiva realização de um Reforma Agrária no Brasil depende não de encaminhamentos burocráticos ou da adoção de um perfeito indicador – caso ele venha a ser algum dia encontrado ou definido, mas sim da pressão popular e da vontade e determinação das forças políticas que estiverem no Poder. (RAMOS, 2005a, p. 66).

No entanto, não se pode negar que existiu a preocupação, necessidade, de atualização dos índices. Sendo que nos anos de 1989, 1992, 1994 e 1999 foram encomendados estudos para a atualização dos índices, porém, todos se “perderam” por conta de questões metodológicas e falta de vontade política, apesar da conveniência <sup>111</sup> de se manter os índices defasados por parte do INCRA. (RAMOS, 2005).

A pesquisa de 1999 teve a preocupação de desviar-se dos indicadores mais polêmicos referentes às florestas plantadas e extrativismo, assim gerando diversos relatórios e indicadores de rendimentos dos produtos agrícolas conforme zoneamento com base em microrregiões.

Para Ramos (2005, 2005a) **a necessária e inadiável atualização dos índices de produtividade da terra além de ser uma obrigação constitucional é um instrumento indispensável tanto para a realização da reforma agrária quanto para a efetiva utilização racional desse meio de produção, que classifico como basilar para o desenvolvimento econômico que é a terra.**

---

<sup>111</sup> Essa “conveniência” é suposta a partir do ambiente de pressão político-econômica exercida pelo avanço do agronegócio.

Ferreira (2005) chama a atenção para o fato que os ruralistas apesar de advogarem irrestrita defesa ao agronegócio, não defendem e até mesmo não permitem a atualização dos índices de produtividade que se encontram defasados em mais de 20 anos <sup>112</sup> (período considerado mais do que suficiente para incorporação de novas tecnologias), pois estes não estão seguros quanto à assertiva que o agronegócio em suas diversas formas pode cumpri-los.

Para Teixeira (2013a) “*não passa de delírio ideológico a tese de que os ganhos de produtividade foram os vetores das mudanças que culminaram na hegemonia do agronegócio*”. (TEIXEIRA, 2013a, p. 16). Outra observação que também merece destaque é a de Reydon e Cornélio (2006) que defendem a tese de que a terra continua a ser importante reserva de valor no Brasil.

Outro tema que merece atenção é a relação entre o poder judiciário e a reforma agrária, pois para CPT (2011) ele é o principal aliado do agronegócio e dos latifundiários, sendo sempre ágil para atender às suas demandas e pouco ou nada interessado quanto às dos trabalhadores. Assim, **o poder judiciário é apontado pelos movimentos dos trabalhadores rurais como uma barreira à reforma agrária:**

[...] uma vez que suas decisões acabam por postergar - com frequência por anos, a posse pelo Incra, de áreas desapropriadas. Daí ser visto como um "aliado" do latifúndio, inclusive pela criminalização de ações dos movimentos sociais, e omissão, quando a violência é praticada por ruralistas. Houve, inclusive, um juiz, que ao deliberar sobre pedido de reintegração de posse de área ocupada pertencente à um grande banco, sugeriu que o mesmo providenciasse uma segurança própria para proteção de suas terras. (FERREIRA, 2005, p. 24)

Entretanto, como observa Ramos Filho (2008) que chama a atuação do judiciário frente à reforma agrária de “*judicialização*” da questão agrária que deve ser compreendida também como uma estratégia territorial do capital onde a violência do Estado é legitimada e os movimentos sociais são criminalizados de forma autônoma às políticas agrárias.

Nesse contexto, a realização da reforma agrária perpassa por grandes dificuldades de ordem jurídica e administrativa, pois, a sua implantação obedece a um conjunto de normas que disciplinam a atuação do órgão executor e da Justiça

---

<sup>112</sup> O debate da atualização dos índices atravessou todo o governo Lula e o primeiro governo Dilma. Sendo os indicadores atualmente utilizados ainda do ano de 1999.

“que entorpecem e encarecem indevidamente os procedimentos da obtenção de terras para distribuição a famílias necessitadas.” (BRASIL, 2005, p. 36).

Processos que criam **nova forma de bloqueio à reforma agrária através da judicialização da questão agrária.**

A judicialização do processo de luta pela terra pode ser observada através dos números da CPT como indicam Resende e Mendonça (2005):

O número de ordens de despejo [...] foi recorde em 2003, atingindo 35.297 famílias, envolvendo cerca de 176.485 pessoas, o que representa um aumento de 263,2% em relação aos dados de 2002. O número de prisões também foi 140,5% maior do que em 2002. Em 2004, a CPT registrou um aumento de 10,8% no número de prisões, com 421 trabalhadores rurais presos; e de 5,5% no número de famílias despejadas, o que significa o maior número de despejos nos últimos 20 anos. (RESENDE; MENDONÇA, 2005, p. 47-48).

Para os anos de 2005 e 2006 temos a redução do número de famílias despejadas por ordem judicial com 25.618 em 2005 e 19.449 em 2006, mas no agregado do período de vigência do II PNRA temos mais de 117 mil famílias despejadas. No segundo governo Lula a tendência de queda continua sendo que entre 2007 e 2010 são totalizados o despejo de 43.753 famílias.

A escalada da criminalização dos movimentos sociais não se faz sem uma estratégia política, capitaneada pela direita ruralista, mas a célebre afirmação atribuída ao ex-presidente Washington Luís que “*a questão social é uma questão de polícia*” que foi levada a termo durante o período da ditadura civil-militar e mesmo após a democratização nunca foi enterrada, mas continua viva pelos quatro cantos do Brasil.

O Estado brasileiro tem se mostrado incompetente para resolver o problema fundiário. Ao invés de identificar as causas da violência e enfrentá-las com políticas públicas adequadas, judicializa os conflitos agrários e trata a questão, eminentemente social, como caso de polícia. (MELO, 2006, p. 70).

Quanto ao legislativo, esse também mantém a postura de defesa dos latifúndios <sup>113</sup>, chegando a instaurar uma CPMI com o objetivo implícito de criminalizar o MST, mas que tinha por objetivo oficial fazer um diagnóstico dos problemas fundiários do País e sobre a atuação do MST. Para o presidente da

---

<sup>113</sup> Vale mais uma vez chamar atenção para a atuação da “Bancada Ruralista” no Congresso Nacional.

comissão, senador Álvaro Dias (PSDB-PR), a intensão da investigação seria impedir que a desordem no campo compromettesse a produtividade da agricultura e afete negativamente novos investimentos no setor. Para Sauer, Souza e Tubino (2006), Melo (2006), e Ferreira (2005) o seu objetivo pode ser delineado logo em uma das suas primeiras ações que foi a aprovação da quebra dos sigilos fiscal e bancário das duas principais entidades vinculadas ao MST, que engendrou por parte da oposição o requerimento dos mesmos procedimentos investigatórios para a UDR e CNA, mas que de imediato não foram aprovados pela CPMI.

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Reforma Agrária e Urbana representou um dos mais importantes componentes da recente conjuntura agrária brasileira. Criada em setembro de 2003, a chamada CPMI da Terra concluiu suas atividades em novembro de 2005, rejeitando o parecer do relator oficial da Comissão, Deputado João Alfredo (PSOL/CE), e aprovando um voto em separado apresentado pelo Deputado ruralista Abelardo Lupion (PFL/PR), que dificulta o avanço das políticas de reforma agrária e criminaliza a luta pela terra, materializada na atuação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). O voto em separado é tão reacionário que chega a recomendar a aprovação de dois projetos de lei que tipificam as condutas de quem ocupa terras como crime hediondo e ato terrorista. (SAUER; SOUZA; TUBINO, 2006, p. 41).

O relatório aprovado representa mais um capítulo do combate do legislativo brasileiro que desde a primeira proposta de reforma agrária editada em 1946 bloqueia a reforma agrária e passou então a um novo capítulo na ofensiva contra os movimentos sociais que, diga-se de passagem, obteve seu momento áureo nos governos FHC.

O poder legislativo, a partir de uma correlação de forças favorável aos proprietários latifundiários e ao agronegócio exportador, além de não resolver os entraves legais à reforma agrária cria novos empecilhos, novas formas de bloqueio à reforma agrária sempre que ela volta à pauta política, como foi no caso da edição do II PNRA.

O II PNRA em seus resultados traz grande controvérsia, mas como afirma Oliveira (2006) citando Carvalho Filho (2006) não é novidade para quem acompanha a política agrária no Brasil, chegando agora a vez do Governo Lula.

Oliveira (2006) provoca afirmando que:

Certos “técnicos do Cadastro do INCRA” parecem ser mágicos, pois enfeitiçam todos os dirigentes que por lá passam. Com o atual governo não está sendo diferente, ou seja, também foi

iludido ou pediu ajuda para, tentar iludir a todos que lutam pela reforma agrária. (OLIVEIRA, 2006, p. 168).

Mas, Oliveira (2006) chama atenção para o fato que junto à perda de credibilidade política do PT <sup>114</sup>, talvez se tenha perdido a chance histórica de um partido político revolucionar a sociedade brasileira. O que abre novas possibilidades que para ele estão nos movimentos sociais:

Certamente, é possível pensar que o PT tenha começado a perder seu norte na eleição de 1989, e todos que o ajudaram em sua construção, perderam o partido que poderia começar a revolucionar a sociedade brasileira. Quem sabe aí, pode ter desaparecido na história política do Brasil, a possibilidade de um partido transformar este país. É possível também, pensar que sucumbiu aí, mais uma das teses ortodoxas de um determinado tipo de marxismo. Mas, também é possível pensar que neste momento, uma nova alternativa estava nascendo no campo brasileiro, o cada vez mais forte movimento camponês moderno. Aliás, contrariando intelectuais, políticos de esquerda e quem sabe, parte de seus próprios dirigentes. (OLIVEIRA, 2006, p. 166).

Outra provocação de Oliveira (2006) que merece destaque é quanto à **“teoria do já que”**, *“já que não se consegue fazer o melhor, já que não se consegue fazer prevalecer o mais racional, já que não se consegue vencer resistências político-econômicas”* (OLIVEIRA, 2006, p. 169). Se aceita o mínimo. É com esse espírito Oliveira (2006) analisa os resultados do II PNRA.

Uma primeira observação necessária para o entendimento da polêmica em torno dos números do II PNRA é sobre o que se considera reforma agrária, definição que tem por texto original o Estatuto da Terra:

Art. 1º...

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade<sup>115</sup>.

Ramos Filho (2008) aponta que o balanço oficial do governo quanto aos resultados do II PNRA estão presentes no documento divulgado pelo MDA que desde seu título *“Desenvolvimento agrário como estratégia”* <sup>116</sup>, que coloca as políticas agrárias como parte de uma estratégia de desenvolvimento, onde a reforma agrária é *“entendida como uma das políticas estruturantes para a*

<sup>114</sup> Na verdade entende-se que o campo político de esquerda vivencia um período de crise, até mesmo de identidade, que remonta a queda do muro de Berlim.

<sup>115</sup> Artigo 1º da Lei nº 4.504 de 30/11/1964.

<sup>116</sup> Desenvolvimento agrário como estratégia para o país: balanço MDA (2003-2006).

*construção de um modelo de desenvolvimento rural sustentável e promotor de cidadania, apresentou avanços significativos nesta direção.” (BRASIL, 2007, p.10).*

Ainda nesse documento o MDA celebra o alcance de 95,35% de suas metas: *“De janeiro de 2003 a dezembro de 2006, 381 mil famílias foram beneficiadas pelo II PNRA, atingindo 95,35% da meta estabelecida no início de sua implementação.” (BRASIL, 2007, p.10).* Resultado que só foi possível com o *“grande aumento nos recursos destinados para a obtenção de terras. Nestes últimos quatro anos, foram aplicados mais de R\$ 4 bilhões na obtenção e regularização de terras.” (BRASIL, 2007, p.10).* Para Ramos Filho (2008) a justificativa e a apresentação dos resultados pelo MDA explicitam a concepção de reforma agrária do governo. Ou seja, a reforma agrária é condicionada ao aporte de recursos monetários que se destinam à compra e regularização de terras.

É explícita a concepção deturpada do governo quanto à reforma agrária onde regularização fundiária e aquisição de terras via mercado são classificadas e contabilizadas nos números da reforma agrária do II PNRA. Para Oliveira (2006):

Não há nada de errado em o MDA/INCRA afirmar que realizou a regularização fundiária, ou o reassentamento, ou mesmo, a reordenação fundiária de um determinado número de famílias, pois estas ações fazem parte das rubricas das diversas metas do II PNRA. O problema é tentar dizer que o MDA/INCRA cumpriu a meta de 2005, de assentar 115.000 famílias em assentamentos da reforma agrária, ou seja, teria cumprido a Meta 1 do II PNRA. Isto efetivamente não ocorreu em 2005 e muito menos em 2003 e 2004. O que ocorreu provavelmente foi que “compraram”, conscientes ou não, a “ideia” que um “certo ex-funcionário” do INCRA (que trabalhou durante o governo FHC) vendia por ocasião da preparação do II PNRA: considerar regularização fundiária como reforma agrária. (OLIVEIRA, 2006, p. 182).

Essa prática adotada pelo governo para Ramos Filho (2008) exprime uma inversão de prioridade quanto às metas do II PNRA sendo que: *“O próprio Ministério, em nota encaminhada ao jornal Folha de São Paulo, assumiu que houve uma ‘inversão’ na prioridade, inicialmente traçada como meta no II PNRA, de assentar 71% das 400 mil novas famílias de forma onerosa e 29% de forma não onerosa” (RAMOS FILHO, 2008, p. 231).* Sendo o que o governo classifica como forma onerosa a desapropriação e a compra de terras, mas Oliveira (2006) destaca que:

[...] a divulgação dos dados relativos à quase todas as metas como sendo de famílias assentadas genericamente, é descumprir

o preceito constitucional do dever para quem ocupa cargo público, qual seja, o do cumprimento da norma legal. O MDA/INCRA não cumpriu os termos do II PNRA, quando divulgou os dados [...]. Ou seja, agregou os números das diferentes metas informando como se todas fossem relativas à Meta 1 – Novas famílias assentadas. Dessa forma, o MDA/INCRA disse que cumpriu as metas no plural. (OLIVEIRA, 2006, p. 177-178).

Para Ramos Filho (2008) o resultado da inversão de prioridade do governo conduz ao esvaziamento do conceito de reforma agrária e do enfrentamento às terras improdutivas. Em outros termos esvazia o conceito de função social da terra e da reforma agrária como política estruturante de resposta à questão agrária.

As metas do II PNRA são bastante tímidas em comparação às metas da *Proposta*, porém, trazem importantes ações que já figuravam na proposta descartada pelo governo:

1) assentamento de 400 mil famílias em projetos de reforma agrária; 2) regularização fundiária para 500 mil famílias; 3) promoção do acesso a terra pelo Crédito Fundiário para 130 mil famílias; 4) recuperação da capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos assentamentos existentes; 5) gerar 2 milhões e 75 mil novos postos de trabalho permanente no setor reformado; 6) implementar o cadastramento georeferenciado dos imóveis rurais e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais; 7) reconhecer, demarcar e titular áreas de remanescentes quilombolas; 8) promover o reassentamento de ocupantes não índios de áreas indígenas; 9) promoção da igualdade de gênero na reforma agrária; 10) garantir assistência técnica e extensão rural, capacitação, créditos e políticas de comercialização às famílias das áreas reformadas; 11) universalização do direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas. (BRASIL, 2005, p. 38).

Não obstante as controvérsias e críticas quanto ao mérito das metas do II PNRA e o não cumprimento do compromisso político do governo petista com a realização de uma “reforma agrária massiva” capaz de reverter o processo de concentração de terras com a derrota do latifúndio e criação das condições necessárias à edificação de um novo modelo de desenvolvimento rural o governo anuncia no ano de 2006 um relatório com o balanço da reforma agrária do II PNRA implementado entre os anos de 2003-2006:

Os dados consolidados de gestão compõem números expressivos correspondentes aos quatro anos da execução do II PNRA e que representam uma evolução de metas físicas e dos investimentos públicos nas ações implementadas. [...] De modo geral, o orçamento total do MDA aumentou, passando de R\$ 1,848 milhão em 2000 para R\$ 5,106 milhões no ano de 2006. Os gastos com a reforma agrária acompanharam essa evolução ascendente saindo de R\$ 916 milhões para R\$ 2,612 milhões. (MONTE, 2013, p. 56).

Os resultados de cumprimento das metas quantitativas, divulgadas pelo governo, causaram mais divergências entre os estudiosos da questão agrária brasileira, os representantes dos movimentos camponeses e o governo. A apuração do DATALUTA revela números bem inferiores ao anunciado pelo governo com o assentamento de 192.257 famílias <sup>117</sup> o que corresponde a 48,1% da meta de assentar 400.000 novas famílias (RAMOS FILHO, 2008).

Em março de 2006, seis organizações avaliaram a política agrária do governo Lula. Das 39 medidas avaliadas, 10 foram consideradas positivas e 29 negativas. Além da posição de diálogo com os movimentos de trabalhadores — embora a repressão policial continuasse por parte de governos estaduais e a violência de fazendeiros aumentasse — foram consideradas positivas as seguintes medidas: ampliação do volume de crédito agrícola disponibilizado para a agricultura familiar; aumento da eletrificação rural; ampliação do programa de construção e melhoria de casas para agricultores; implantação do seguro rural para garantir renda aos agricultores, embora o grau de cobertura ainda fosse bastante limitado; ampliação dos recursos para programas educacionais no campo em diversos níveis; aumento dos recursos para assistência técnica nos assentamentos, embora esse serviço não tivesse cobertura abrangente e fosse prestado por entidades privadas conveniadas, e não por órgãos públicos; o apoio à construção de sistemas para captação familiar de água na região Nordeste para enfrentar secas, embora muito aquém das necessidades; demarcação da reserva indígena de Raposa Serra do Sol em Roraima; implantação do programa que previa adicionar 2% de óleo de origem vegetal ao óleo diesel com participação da agricultura familiar na produção desse combustível. (PEREIRA; ALENTEJANO, 2014, p. 102-103).

O II PNRA mesmo com toda a polêmica quanto aos seus resultados deve ser compreendido como uma política compensatória forjada na luta dos trabalhadores, ou seja, ele está inscrito na luta de classes sendo os seus resultados uma síntese da atuação do Estado como mediador do processo de luta com vista à manutenção do *status quo*. Para Fernandes (2008) a transferência da

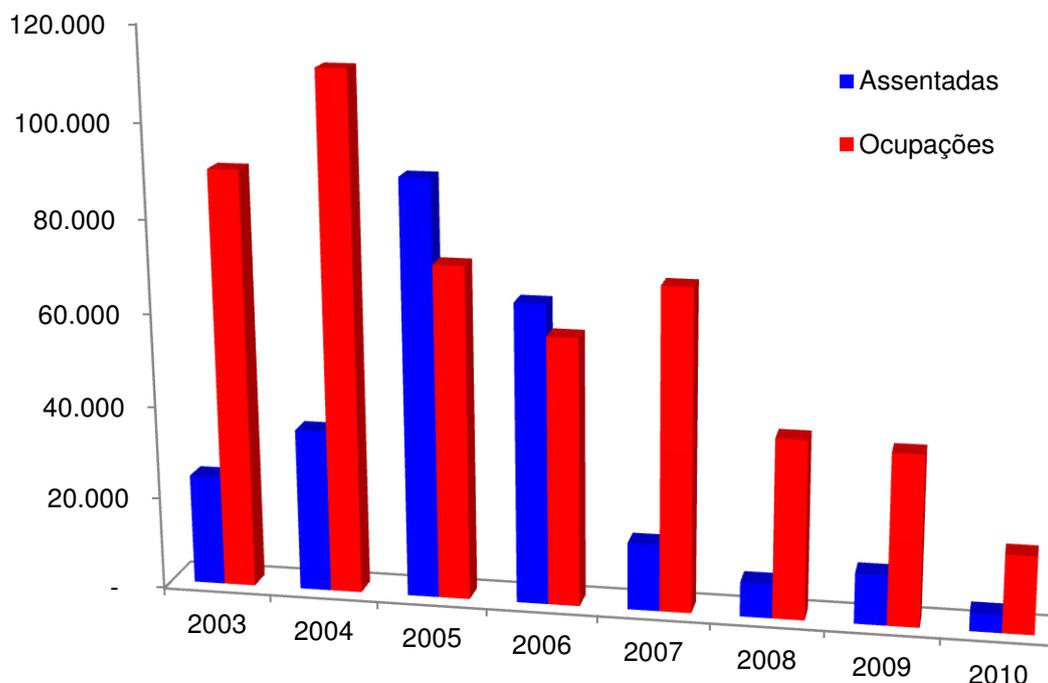
---

<sup>117</sup> Como alerta Ramos Filho (2008) é importante ressaltar que o ano de origem, adotado na análise do DATALUTA, é o ano de obtenção do assentamento, o que exclui os assentamentos criados pelo governo Lula obtidos em outros governos.

reforma agrária do território da política para o da economia capitalista exercida pelo agronegócio através da mercantilização da terra redefine a correlação de forças impedindo a realização de uma reforma agrária que atinja o território do agronegócio o que justifica o direcionamento da reforma agrária para terras públicas em especial na Amazônia e o fortalecimento da RAM através do crédito fundiário.

A evolução do número de famílias assentadas em áreas de reforma agrária no governo Lula correspondeu a aproximadamente 51% das famílias envolvidas em ocupações de terra segundo dados do DATALUTA, sendo que no período de 2003 a 2010 o número de famílias assentadas foi de 250,3 mil famílias das quais 213,4 mil (85% das famílias) foram assentadas no período de vigência do II PNRA, o que corresponde em termos relativos a 64,4% das envolvidas em ocupações no período do II PNRA. Os anos de 2005 e 2006 são os únicos nos quais o número de famílias assentadas foi maior do que o número de famílias em ocupações de terras.

Gráfico 04: Evolução do número de famílias assentadas em áreas destinadas à reforma agrária e número de famílias em ocupações de terras no Brasil nos governos LULA 2003-2010.

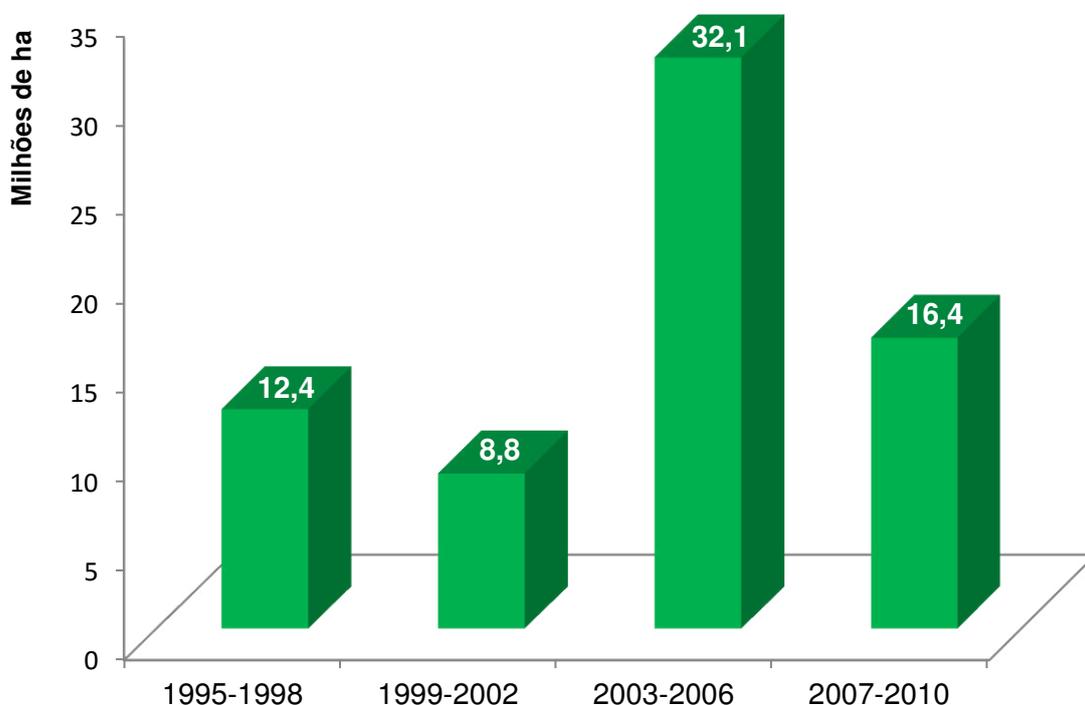


Fonte: DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra, 2011. Próprio Autor.

No período de vigência do II PNRA temos como resultados oficiais o assentamento de 381.419 famílias em uma área total de 31.889.038 hectares o que demonstra um relativo sucesso do plano se comparado com o I PNRA ou com a atenção atribuída por governos anteriores. Em termo de área destinada à reforma agrária temos um crescimento de 364% quando comparado ao segundo governo FHC (ver Gráfico 05).

Sendo assim, a partir de dados disponibilizados pelo DATALUTA (2010) quanto à política de assentamentos rurais de reforma agrária, Fleury (2015) assinala que no período de 1985 a 2010 as desapropriações de terras representaram menos de 30% das terras obtidas pelo governo para fins de reforma agrária, sendo que o somatório desse período que vai de 1985 a 2010 “[...] foram distribuídos aproximadamente 77 milhões de hectares de terras destinados a projetos de reforma agrária”. (FLEURY, 2015, p. 89).

Gráfico 05: Evolução da área destinada à reforma agrária no Brasil nos governos FHC e LULA 1995-2010 (em milhões de há).



Fonte: DEA/Incra; DIEESE. Próprio Autor

O II PNRA ao condicionar seus objetivos às modificações nas normas jurídicas e administrativas já apontara o que seria o seu principal entrave, o próprio governo (a questão orçamentária também é fundamental). Dessa forma a reforma agrária do governo Lula não teve como foco a desapropriação, como aponta Ramos Filho (2008, 2013), outras estratégias passaram de coadjuvantes ao papel principal, com destaque para o crédito fundiário.

Para Ramos Filho (2008) a reforma agrária empreendida pelo II PNRA seria o que chama de “reforma agrária marginal” que visa além da manutenção do sistema capitalista (ou seja, não pretende subverter as regras do capital) a manutenção da estrutura fundiária atual onde a terra pode continuar exercendo o papel de reserva de valor, *“criando, apenas, um conjunto de ações paliativas ou compensatórias que desarticulem e/ou contenham as pressões para que uma falsa reforma se coloque em curso”* (RAMOS FILHO, 2008, p. 371). Em outras palavras, a reforma agrária em julgo seria uma política de redução de conflitos que não é capaz de enfrentar a questão agrária brasileira.

Assim sendo, a análise dos dados disponíveis nos Censos Agropecuários (1995, 2006) publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE nos oferece subsídios para a análise da concentração da terra no Brasil e sua evolução no último decênio.

No ano de 1995 o Brasil contava com 4.859.865 estabelecimentos agropecuários com uma área total de 353.611.246 ha (ver Tabela 01). Desses estabelecimentos 1% possuíam área igual ou superior a 1.000 ha e ocupavam 45,1% da área total dos estabelecimentos, números que não sofreram modificação significativa no ano de 2006 com variação de 6,5% na quantidade de estabelecimentos e redução de 5,6% na área total ocupada pelos estabelecimentos agropecuários no Brasil.

Tabela 01 - Número e área de estabelecimentos agropecuários por grupo de área total - Brasil (1995/2006).

Grupos de área total	Variável X Ano					
	Número de estabelecimentos			Área dos estabelecimentos (ha)		
	1995	2006	Variação	1995	2006	Variação
<b>Total</b>	4.859.865	5.175.636	6,5%	353.611.246	333.680.037	-5,6%
<b>Menos de 10 ha</b>	2.402.374	2.477.151	3,1%	7.882.194	7.798.777	-1,1%
<b>10 a menos de 100 ha</b>	1.916.487	1.971.600	2,9%	62.693.585	62.893.979	0,3%
<b>Menos de 100 ha</b>	4.318.861	4.448.751	3,0%	70.575.779	70.692.756	0,2%
<b>100 a menos de 1000 ha</b>	469.964	424.288	-9,7%	123.541.517	112.844.186	-8,7%
<b>1000 ha e mais</b>	49.358	47.578	-3,6%	159.493.949	150.143.096	-5,9%

Nota: 1 - A categoria Total para Grupos de área total inclui os estabelecimentos agropecuários sem declaração de área para o ano de 2006;

2 - Os dados da série histórica disponibilizados nesta tabela são reflexos das publicações disponíveis à época. Especificamente para o ano de 1995, pequenas correções foram feitas após a publicação, o que pode ocasionar uma diferença mínima entre estes e aqueles disponíveis em outras tabelas cujos dados foram tabulados posteriormente à divulgação oficial.

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário (1995, 2006).

No ano de 2006 foi constatado que 0,9% dos estabelecimentos possuem área igual ou superior a 1000 ha e ocupam 45% da área total o que evidencia a impotência das políticas públicas voltadas para a questão agrária no período compreendido entre 1995 e 2006. Conquanto, merece destaque apenas o crescimento do número de pequenos produtores (até 10 há) com suas posses regularizadas (título de propriedade) de 58,1% em 1995 para 72,2% em 2006 e, por conseguinte, a queda de produtores ocupantes (posseiros) de 23,6% para 15,2%. Processo que se justifica devido à consolidação formal da agricultura familiar como segmento agropecuário relevante, tanto em termos econômicos quanto social.

Portanto, o que prevalece ainda é o abismo entre grandes e pequenos proprietários de terras, tanto no que tange à renda, quanto à elevada concentração fundiária medida pelo índice de Gini em 0,86 para os dados do Censo Agropecuário de 2006.

O elevado coeficiente do índice de Gini sugere a existência de uma grande parcela da área total ocupada por uma pequena quantidade de estabelecimentos. Mas, Hoffmann (1998) alerta para a necessidade da utilização correta dos termos *concentração e desigualdade* explicando através de uma situação hipotética que

uma região onde existisse um pequeno número de latifúndios e todos com o mesmo tamanho, a proporção acumulada da terra seria sempre igual à proporção acumulada dos estabelecimentos. E, logo o coeficiente de Gini seria igual a zero.

Fleury (2015) ao discutir os impactos do processo de reforma agrária no Brasil (1964-2014) no que toca à estrutura fundiária brasileira argumenta que a herança colonial de elevada concentração fundiária alcançou patamares extremos durante o processo de modernização agrícola que se inicia na década de 1960 e se prolonga até a década de 1980, sendo que entre 1960 e 1985 foram incorporados mais de 125 milhões de hectares ao estoque original de terra dos estabelecimentos agropecuários, o que representa aproximadamente 50% do estoque de terras acumulado desde o início da colonização até 1960.

Portanto, para Fleury (2015) o processo de modernização conservadora da agricultura brasileira colocou a concentração de terras em um patamar no qual as políticas de reforma agrária compensatórias (mesmo considerando os dados oficiais que apontam para a distribuição de mais de 80 milhões de hectares entre 1985 e 2010) tiveram pouco ou nenhum impacto sobre os indicadores da concentração de terras, pois não foram ainda capazes de compensar o processo de “acaparação de terras” do período de modernização.

Mas, Fleury (2015) adverte que a desapropriação por interesse social é o foco das críticas de Stédile (2011) e Monte (2013) que ao tomarem como referência o conceito de reforma agrária como um processo que consiste na mudança de mãos da propriedade da terra, concepção adotada neste trabalho, não se pode abdicar da desapropriação, pois, esta seria a principal forma de enfrentar a questão agrária.

Assim sendo, a avaliação das políticas de reforma agrária necessariamente deve ser balizada pelo confronto da área destinada à reforma agrária obtiva por via da desapropriação por interesse social com a estrutura agrária antecedente<sup>118</sup>, portanto, o sucesso de uma política de reforma agrária deve ser mensurado pela sua contribuição à desconcentração da propriedade da terra no Brasil.

Rocha (2013) afirma que entre os governos Sarney e FHC (1985-2002), as políticas de desapropriação foram reesposáveis pela maior parte das áreas

---

<sup>118</sup> Em trabalho futuro se pretende realizar um estudo quantitativo do impacto das desapropriações sobre a estrutura fundiária brasileira.

obtidas para a Reforma agrária. Sendo que no agregado do período de 1985 a 2006 (período compreendido entre a vigência dos PNRA) aproximadamente 29% das terras obtidas para assentamentos de reforma agrária no Brasil foram através da desapropriação.

Mas, no governo Lula foi a regularização fundiária que passou a ter papel de destaque, o que se justifica tanto pela barreira política criada pelo agronegócio quanto pela existência de um permanente diálogo do governo com os movimentos sociais, o que permitiu que a desapropriação passasse de ferramenta principal para o acesso à terra para um instrumento emergencial de resolução de conflitos.

Monte (2003) assinala que de modo geral, pela ótica orçamentária, temos que o orçamento total do MDA aumentou, em valores correntes, 276% de R\$1,848 milhões no ano de 2000 para R\$5,106 milhões em 2006, sendo que os gastos com a reforma agrária também acompanharam esse crescimento passando de R\$916 mil para R\$2,612 milhões, dados que fundamentam a assertiva que a regularização fundiária e a aquisição de terras via compra para a reforma agrária são a essência da reforma agrária executada durante o II PNRA.

Contudo, o II PNRA apesar de trazer novamente a questão agrária para o debate reafirmando a necessidade de Reforma Agrária renegou a desapropriação por interesse social. Mas, como adverte Fleury (2015), o abandono da desapropriação por interesse social é o foco das críticas de diversos estudiosos à todas as políticas de reforma agrária, pois, ao tomar como referência o conceito de reforma agrária como um processo que consiste na mudança de mãos da propriedade da terra, concepção adotada neste trabalho, não se pode abdicar da desapropriação, pois, esta continua a ser a principal forma de enfrentar a questão agrária.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para concluir, cumpre ressaltar a importância dos diversos elementos aqui utilizados para a caracterização da questão agrária no Brasil, processo histórico que desde as suas raízes demarcou o conflito entre latifundiários e posseiros, sujeitos da questão agrária.

Sendo a forma como os sujeitos da questão agrária se confrontam com a terra, elemento fundamental para nossa análise, enseja a dualidade terra de trabalho e terra de negócio que nos conduz à análise do desenvolvimento do capitalismo no campo que se caracteriza pelo papel desempenhado pela terra como meio de produção e mercadoria especial (como observou Marx) que engendra o estudo do capital como sua essência.

**A dinâmica do capital na agricultura identifica a coexistência de relações capitalistas com não capitalistas de produção vinculadas a partir do processo de expropriação da terra.**

A expropriação analisada à luz da teoria da acumulação se configura como uma forma de acumulação por espoliação o que faz da questão da terra tema central para compreensão da dinâmica atual da acumulação capitalista em espaços específicos. Que para Harvey (2005) materializa a dinâmica espacial do capital que é por natureza expansível e revolucionária.

Assim sendo, o modo de produção capitalista, da mesma forma que expropria o trabalhador dos meios de produção na indústria subordinando-o, subtrai a propriedade da terra ao trabalhador na agricultura e o subordina, portanto, para Marx a categoria renda da terra deve ser entendida como uma fração da mais-valia, ou seja, é, mais precisamente, componente particular e específico da mais-valia.

**Na agricultura, temos a especificidade que o próprio capital dificulta o avanço do progresso técnico, que consiste no desenvolvimento das técnicas com vista à dominação da natureza e do processo de trabalho pelo capital.**

Contudo, é evidente que a questão agrária não pode ser entendida como autônoma ao modo de produção hegemônico no qual ela se insere e por qual é determinada, ou seja, o conjunto do sistema social do capital que cimenta o “pacto de poder” que sustenta o domínio do território.

No Brasil a questão agrária e a reforma agrária devem ser entendidas como temas do debate político, de forma indissociável, pois são as relações de poder que determinam sua dinâmica, sendo que a distinção entre a questão agrária não remete apenas à propriedade da terra, mas ao modelo de desenvolvimento econômico.

**A concepção de Estado como instrumento de dominação de uma classe sobre a outra implica reascender o debate proposto por Rosa Luxemburgo quanto ao papel das reformas sociais no processo revolucionário. Portanto, a luta pelas reformas sociais deve ser um meio e a revolução social o fim para a luta dos trabalhadores.**

A manifestação da contradição capitalista que pressupõe a expropriação do trabalhador como condição para o desenvolvimento das forças produtivas e produz relações sociais e econômicas contraditórias, engendrou o processo de organização e luta dos trabalhadores, com destaque para as **Ligas Camponesas** que forma símbolos da força dos trabalhadores organizados que fundamenta a atuação da direita conservadora contra a reforma agrária.

Nesse contexto, ocorre o golpe civil-militar e com ele a primeira Lei de Reforma Agrária do Brasil, o Estatuto da Terra, que apesar das suas virtudes teóricas é totalmente esquecido e passa a ser um instrumento do processo de **modernização conservadora da agricultura brasileira** engendrado pela **Revolução Verde**. Dessa forma, para os defensores da modernização é a diversificação das estruturas produtivas que daria nova dinâmica à agricultura brasileira ao contrário da reforma agrária que consistiria apenas em uma forma de divisão de pobreza.

A história da reforma agrária no Brasil deve ser entendida como ação e reação da sociedade, ou seja, a ação camponesa diante da insustentabilidade da sua situação e reação das elites dirigentes do Estado que não hesitam em utilizar seu arsenal de instrumentos de coerção contra os camponeses em diversos momentos históricos.

Na década de 1980 o MST surge como movimento nacional e se consolida como principal opositor às políticas neoliberais. Mas, com a CF 1988 a reforma agrária se institucionaliza como política de Estado.

Do ponto de vista político ideológico a política liberalizante de combate à pobreza se encaixa na estratégia liberal de fortalecimento do mercado. Assim sendo, Pereira (2004) adverte que **a reforma agrária passa a ser não mais uma política de mudança estrutural, mas sim acessória às políticas econômicas.**

Portanto, tal como apontado pelo Banco Mundial, a reforma agrária fica destituída de qualquer potencial estruturante, atributo inerente às experiências históricas das reformas redistributivas. De fato, de acordo com o Banco Mundial, a reforma agrária integra o rol de **políticas compensatórias** aos efeitos sociais negativos gerados pelas reformas estruturais essenciais para a redução da pobreza: a estabilização monetária, o ajuste fiscal e o avanço das reformas liberais.

A reforma agrária, nessa interpretação, passa a ter o papel de fomento à agricultura familiar, mas essa expressão traz como sequência lógica da sua concepção a ideia de que o crescimento da renda familiar camponesa só poderá ocorrer se houver a integração direta ou indireta da agricultura familiar com as empresas capitalistas, em particular as agroindústrias, portanto, o conceito de agricultura familiar está alinhado aos interesses das empresas capitalistas.

A dominância da esfera financeira condiciona os Estados a garantirem a livre movimentação de capitais financeiros, com objetivos especulativos, através do sistema da dívida pública que para Trindade (2006), constitui parte do sistema de crédito global da economia capitalista. Desde então, o mercado financeiro passou a ser o espaço privilegiado de atuação do capital em busca de valorização.

Para Oliveira (2007) o sentido que fundamenta a expressão agronegócio reside na necessidade de distinguir entre a atividade de produção de alimentos e a atividade econômica de produção de commodities para o mercado mundial. Esta distinção teria aberto caminho para novos conceitos, dentre os quais, destaca-se a agricultura familiar que nasce com objetivo de “sepultar” a agricultura camponesa e com ela o camponês. A concepção de agricultura familiar deve ser entendida como uma estratégia de inserção, submissão, da agricultura camponesa ao capital, ao mercado. Portanto, como afirma Delgado (2005) **no atual contexto a reforma agrária pode e deve ser entendida como uma política setorial de fomento à agricultura familiar.**

Com o II PNRA temos novamente a demonstração da força dos latifundiários que se fez sentir novamente num ambiente de enfrentamento ao governo, onde a direita reacionária outra vez soldada em torno da tarefa de impedir a realização da reforma agrária inicia uma verdadeira guerra aos movimentos sociais e ao governo, na medida em que se inclina à fazer concessões à classe trabalhadora.

Ao concordar com a assertiva que “os conflitos agrários expressão, melhor que qualquer outro fenômeno, a baixa efetividade das políticas agrárias” demonstra-se que no período de 1985 a 2014, que compreende 30 anos, os conflitos no campo têm um comportamento ascendente em termos de tendência linear, no entanto, merece destaque o período de vigência do II PNRA (2003-2006) quando se tem o registro dos maiores dígitos registrados.

Para o MST o aumento do número de ocupações foi resultado do aumento da tensão no campo devido à lentidão da reforma agrária prometida pelo Governo Lula, portanto, a inercia do governo em fazer a reforma agrária prometida, somada à esperança que a reforma ocorreria com a pressão dos movimentos sociais via ocupações de terras.

Os dados do DATALUTA demonstram que no período entre 1995 e 2010 que compreende os governos FHC e Lula somente no primeiro governo FHC (1995-1998) o número de assentamentos superou o número de ocupações com 2.251 assentamentos contra 1.929, sendo que apenas no ano de 1998 as ocupações foram superiores aos assentamentos com o registro de 792 contra 769 assentamentos. No período compreendido entre 2003 e 2006 foram registradas 2.308 ocupações contra 2.086 assentamentos, sendo que apenas no ano de 2006 ocorreram mais assentamentos (572) que ocupações (545).

A análise da evolução do número de ocupações e de assentamento de reforma agrária apresenta grande similaridade, o que nos remete à inferir na existência de forte correlação entre essas variáveis o que confirmaria a tese que **no Brasil a reforma agrária, como as demais políticas sociais, não é executada a partir do planejamento governamental burocrático, mas, sim, da pressão dos movimentos sociais, da luta dos trabalhadores.**

A evolução do número de famílias assentadas em áreas de reforma agrária no período de vigência do II PNRA foram 213,4 mil o que corresponde em termos

relativos a 64,4% das famílias envolvidas em ocupações no período do II PNRA. Os anos de 2005 e 2006 são os únicos nos quais o número de famílias assentadas foi maior do que o número de famílias em ocupações de terras.

Quanto à política de assentamentos rurais de reforma agrária, Fleury (2015) assinala que no período de 1985 a 2010 as desapropriações de terras representaram menos de 30% das terras obtidas pelo governo para fins de reforma agrária, sendo distribuídos aproximadamente 77 milhões de hectares de terras. Porém, ele afirma que o processo de modernização conservadora da agricultura brasileira colocou a concentração de terras em um patamar no qual as políticas de reforma agrária compensatórias (mesmo considerando os dados oficiais que apontam para a distribuição de mais de 80 milhões de hectares entre 1985 e 2010) tiveram pouco ou nenhum impacto sobre os indicadores da concentração de terras.

**Portanto, ao partir do estudo da dinâmica do capital no campo e do papel do Estado capitalista é possível afirmar que a reforma agrária no Brasil perdeu seu conteúdo transformador de enfrentamento da questão agrária, se transformando numa política paliativa determinada pela pressão dos movimentos sociais, pela luta dos trabalhadores.**

## REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 3 ed. São Paulo: Edusp, 2007.
- AFONSO, J. R. **Crise, Estado e Economia Brasileira**. 1. ed. São Paulo: Editora Agir, 2011. (513p.)
- ALENTEJANO, M. Modernização da agricultura. In.: CALDART, R. S. (org.) et al. **Dicionário da educação no campo**. São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012. (p. 477-480)
- ALENTEJANO, P. R. R. O que há de novo no rural brasileiro? In.: **Revista Terra Livre**, n. 15. São Paulo, Publicação da associação dos Geógrafos Brasileiros, p. 87-112, 2000. Disponível em: <[http://www.agb.org.br/files/TL\\_N15.pdf](http://www.agb.org.br/files/TL_N15.pdf)>. Acessado em 02 de outubro de 2012.
- AMIN, S. O capitalismo e a renda fundiária: a dominação do capitalismo sobre a agricultura. In: AMIN, S; VERGOPOULOS, K. **A questão agrária e o capitalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- ANACLETO, A. As Políticas do Estado para a agricultura familiar e a expansão do agronegócio. In.: REIS, A. T; BATISTA, A. F. (org.). **Ensaio sobre a questão agrária**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.
- ASSELIN, Victor. **Grilagem: corrupção e violência em terras do Carajás**. Imperatriz, MA: Ética, 2009.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA (ABRA). **Editorial**. In.: **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, v. 32, n. 1, p. 8-10, jan.-jul. 2005.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA (ABRA). Qual é a questão agrária atual? In.: **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, v. 34, n. 2, p. 18-37, jul.-dez. 2007.
- AZAR, Z. S. **Relações de trabalho e resistência camponesa no desenvolvimento dependente no Maranhão: o assentamento Califórnia como uma expressão**. São Luís, 2013. 283f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2013.
- AZEVEDO, F. A. **As ligas camponesas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- BANCO MUNDIAL. **Combate à pobreza rural no Brasil: uma estratégia integrada**. Relatório nº 21790-BR, 2001. Departamento do Brasil, Região da América Latina e do Caribe, vol. 1.
- BARREIRA, M. Movimentos sociais e reforma agrária: um balanço crítico. **Revista Outubro**, n. 22, p. 63-78, novembro 2014. Disponível em:<

<http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-22-Artigo-03.pdf>>. Acessado em 13/10/2015.

BASTOS, J. M. Rangel e a Geografia: algumas considerações. In: HOLANDA, F. M; ALMADA, J. U. P. S; PAULA, R. Z. A. (org.). **Ignacio Rangel: decifrador do Brasil**. São Luís: EDUFMA, 2014.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa, Difel, 1989.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Estatuto da terra**. Brasília, 1964.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DECRETO Nº 91.766, DE 10 DE OUTUBRO DE 1985. I Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, 1985.

BRASIL, LEI Nº 8.629 DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DECRETO Nº 2.250, DE 11 DE JUNHO DE 1997.

BRASIL, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA**, 2005. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/pnra-plano-nacional-de-reforma-agraria>>. Acessado em: 30 de setembro de 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Desenvolvimento agrário como estratégia: balanço MDA, 2003-2006**/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007. Disponível em <<http://www.mda.gov.br/arquivos/1184712941.pdf>>. Acessado em 10 de dezembro de 2015.

BRITO, J. A. **Judicialização**. In.: CALDART, R. S. (org.) et al. **Dicionário da educação no campo**. São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012. (p. 431-437)

CARCANHOLO, R. A. Renda da terra: uma concreção teórica necessária. **Revista de Economia Política**, vol.4, nº 4. 1984: p. 108-123.

CARCANHOLO, R. A. **Capital: essência e aparência**. v.2. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

CARVALHO, F. J. C. [et al.]. **Economia monetária e financeira: teoria e política**. 2º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

CARVALHO, H. M. de. **Banco da Terra: o banco dos donos da terra**. Curitiba, *mimeo*, 1999.

CARVALHO, H. M. de; COSTA, F. de A. Agricultura camponesa. In.: CALDART, R. S. (org.) et al. **Dicionário da educação no campo**. São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012. (p. 26-31)

CARVALHO FILHO, J. J. Reforma agrária: a proposta é uma coisa, o plano do governo é outra. **Estudos Avançados**, São Paulo, 2004, v. 18, n.50, p. 337-345,

abr. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000100031&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000100031&script=sci_arttext)>. Acessado em: 13/10/2015.

CARVALHO FILHO, J. J. O governo Lula e o esvaziamento da reforma agrária. In.: **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, v. 34, n. 2, p. 95-102, jul/dez, 2007.

CASTRO, J. **Sete palmos de terra e um caixão**: Ensaio sobre o Nordeste, uma área explosiva. São Paulo: Brasiliense, 1969.

CASTRO, J. **Fome, um tema proibido**: últimos escritos de Josué de Castro / Anna Maria de Castro (org.). 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTRO, L. B. de. Privatização, Abertura e Desindexação: A Primeira Metade dos Anos 90 (1990-1994). In.: GIAMBIAGI, F. [et al.]. **Economia brasileira contemporânea**: 1945-2010. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA - CPT. **Conflitos no Campo, Brasil 2006**. CANUTO, Antônio (org.). Goiânia: CPT Nacional Brasil, 2012. 182p. Disponível em: <<http://www.cptnacional.org.br/>>. Acessado em 15 de outubro de 2012.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA - CPT. **Conflitos no Campo, Brasil 2011**. CANUTO, Antônio (org.). Goiânia: CPT Nacional Brasil, 2012. 182p. Disponível em: <<http://www.cptnacional.org.br/>>. Acessado em 15 de outubro de 2012.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA - CPT. **Conflitos no Campo, Brasil 2014**. CANUTO, Antônio; LUZ, C. R. da S.; COSTA, E. R. (coord.). Goiânia: CPT Nacional Brasil, 2014. 216p. Disponível em: <<http://www.cptnacional.org.br/>>. Acessado em 15 de janeiro de 2016.

CORAZZA, G. **Teoria econômica e Estado (de Quesnay a Keynes)**. Porto Alegre: FEE, 1985.

COSTA NETO, C. Reforma agrária no Brasil: a intervenção do MST e a atualidade do programa de transição. **Outubro** – Revista do Instituto de Estudos Socialistas, São Paulo, n. 2, p. 5-190, 1998. Disponível em: <<http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-2-01.pdf>>. Acessado em 13/10/2015.

DANTAS, A. V. Reforma e/ou revolução: do que e com quem estamos falando? In: **Anais do V Simpósio Internacional Lutas Sociais na América Latina**: Revoluções nas Américas: passado, presente e futuro, Londrina-PR, 10 a 13 de outubro de 2013. Disponível em: <[http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/v7\\_andre\\_GX.pdf](http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/v7_andre_GX.pdf)>. Acessado em: 13/10/2015.

DATALUTA – Banco de Dados da luta pela terra: **Relatório 2010**. NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT/UNESP. Presidente Prudente-SP, Outubro, 2011. (FELICIANO, C. A. – coord.).

DATALUTA. Banco de Dados da luta pela terra: **Relatório 2013**. NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT/UNESP. Presidente Prudente-SP, Dezembro, 2014. (GIRARDI. E. P – coord.).

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. Campinas, SP: Ícone/UNICAMP, 1985.

DELGADO, G. C. [et. al.] (Orgs.) **Agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 1990.

DELGADO, G. C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In.: JACCOUND, L. (org.) et al. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

DELGADO, G. C. **Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DIEESE. **Estatísticas do Meio Rural 2010-2011**. São Paulo: DIEESE, NEAD e MDA, 2011.

DILLARD, D. **A teoria econômica de John Maynard Keynes**. 2. ed. São Paulo, Pioneira, 1971.

ENGELS, F. **Anti-Düring**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Lafont, 2012.

FARIAS, F. B. **O Estado Capitalista Contemporâneo**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FERNANDES, B. M. **A formação do MST no Brasil**. 2º ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

FERNANDES, B. M. A ocupação como forma de acesso à terra. In: 8º Encontro de Geógrafos da América Latina, 2001, Santiago de Chile. **Anais do 8º Encontro de Geógrafos da América Latina**. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2001a. v. 1. Disponível em: <[http://www2.fct.unesp.br/nera/publicacoes/fernandes\\_ocupacao.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/publicacoes/fernandes_ocupacao.pdf)>. Acessado em 13/10/2015.

FERNANDES, B. M. O MST e as reformas agrárias do Brasil. **Debates**. OSAL, ano IX, n.24, out. 2008, p.77-85. Disponível em: <<http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/OUTROS/04mancano.pdf>>. Acessado em 13/10/2015.

FERNANDES, F. O que é revolução. In: **Clássicos sobre a revolução brasileira**. 4ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2000.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2006.

FERREIRA, B. A reforma agrária no governo Lula. Balanço: 2003 a 2005. In.: **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, v. 32, n. 1, p. 8-10, jan.-jul. 2005.

FERREIRA, B; ALVES, F; CARVALHO FILHO, J. J. Constituição vinte anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). In.: FERREIRA, B. (org.) Desenvolvimento rural. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília: Ipea, n. 16, p. 153-223, 2008.

FIGUEIREDO, M. J. **A configuração econômica do Estado na sociedade capitalista contemporânea**. Curitiba, 2003. 169 f. Tese (Doutorado) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Economia – Área Desenvolvimento Econômico, 2003.

FILGUEIRAS, L. A. M.; GONÇALVES, R. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FILGUEIRAS, L. [et al.] **Modelo Liberal Periférico e bloco de poder**: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: CORECONRJ. Os anos Lula. Contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2010, p. 35-70.

FIORI, J. L. Para um diagnóstico da modernização brasileira. In.: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. (orgs.) **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis: Vozes, 2001.

FLEURY, R. R. **Reforma agrária e estrutura fundiária no Brasil**: uma análise a partir do I Plano Nacional de Reforma Agrária. Araraquara-SP, 2015. 107 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita” (Campus Araraquara). Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciência e Letras, 2015.

FRANCO, G. H. B. **O Plano Real e Outros Ensaio**s. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

FRANK, A. G. A agricultura brasileira: Capitalismo e mito do feudalismo. In.: STÉDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil**: o debate na esquerda - 1960/1980. São Paulo: Expressão Popular, 2005. (A Questão Agrária; v.2)

FREITAS, C. A. L. L. **A reciclagem e sua dinâmica reprodutora de uma situação de lumpemproletariado**. Goiânia, 2010. 248f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Instituto de Estudos Socioambientais, 2010.

GERMER, C. M. O sistema de crédito e o capital fictício em Marx. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 15, n. 1, 1994, p. 179-201.

GIAMBIAGI, F. [et al.]. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIL, A. C. **Técnicas de pesquisa em economia**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1990.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GONÇALO, J. E. **Reforma agrária como política social redistributiva**. Brasília: Editora Plano, 2001.

GONÇALVES, R. **Desenvolvimento às Avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GUANZIROLI, Carlos E. **Reforma agrária e globalização da economia: o caso do Brasil**. FAO (Cooperação FAO/INCRA), 1998. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/livros-revistas-e-cartilhas/file/492-reforma-agraria-e-globalizacao-da-economia-o-caso-do-brasil>>. Acessado em: 15 de fevereiro de 2010.

GUEDES, S. N. R.; FLEURY, R. R.; BENEVENTI, V. A. Reforma agrária e concentração fundiária: uma análise dessa relação à luz de 25 anos de políticas de reforma agrária no Brasil. In.: 53º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural - SOBER, 2015, João Pessoa. **Anais do 53º Congresso da SOBER, Agropecuária, Meio Ambiente e Desenvolvimento**, 2015.

GUEDES, S. N. R. Análise comparativa do processo de transferência de terras públicas para o domínio privado no Brasil e EUA: uma abordagem institucionalista. In.: **Revista de Economia**, v. 32, n. 1 (ano 30), p. 7-36, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/economia/article/view/6825>>. Acessado em 02 de outubro de 2012.

GUILHOTO, J. M. (Coord.) et al. A importância do agronegócio familiar no Brasil. In.: **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 44, p. 355-382, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s010320032006000300002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s010320032006000300002&script=sci_arttext)>. Acessado em 02 de outubro de 2012.

GUILHOTO, J. M. (Coord.) et al. A importância da agricultura familiar no Brasil e em seus estados. In: **XXXV Encontro Nacional de Economia**, 2007, Recife. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A089.pdf>>. Acessado em: 30 de setembro de 2012.

GUIMARÃES, A. P. **Quatro Séculos de Latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

HARVEY, D. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2003.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. (Coleção Geografia e Adjacências)

HARVEY, D. O “novo” imperialismo: acumulação por espoliação. In: PANITCH, Leo; LEYS, Colin (eds.). **Socialist Register 2004**: o novo desafio imperial. Buenos Aires: CLACSO, 2006. Disponível em: <[http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/social/2004pt/05\\_harvey.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/social/2004pt/05_harvey.pdf)>. Acessado em: 13/10/2015.

HEGEL, G. W. F. **Fenomenologia do espírito**: parte I. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1992.

HOFFMANN, R. **Distribuição de renda**: medidas de desigualdade e pobreza. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

IANNI, O. **Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia**. Petrópolis, Vozes, 1979.

IANNI, O. A formação do proletariado rural no Brasil. In.: STÉDILE, João Pedro (org). **A questão agrária no Brasil**: o debate na esquerda - 1960/1980. São Paulo: Expressão Popular, 2005. (A Questão Agrária; v.2)

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Censos Agropecuários do Maranhão. Rio de Janeiro, 1970, 1975, 1980, 1985, 1995, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Censo Agropecuário: Agricultura familiar, primeiros resultados, Brasil, grandes regiões e unidades da federação. Rio de Janeiro, p.1-267, 2009. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil\\_2006/Brasil\\_familia\\_censoagro2006.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/Brasil_familia_censoagro2006.pdf)>. Acesso em: 13/10/2015..

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Desenvolvimento rural. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília: Ipea, n. 16, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Desenvolvimento rural. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília: Ipea, n. 19, 2011.

JULIÃO, F. **Que são as Ligas Camponesas?**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962. (Cadernos do Povo Brasileiro, Vol. 1)

KAGEYAMA, A. [et. al.]. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In.: DELGADO, G. C. [et. al.] (Orgs.) **Agricultura e políticas públicas**. 2ed. Brasília: IPEA, 1996.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo, Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas).

KOWARICK, M. Apresentação. In.: REYDON, B. P.; CORNÉLIO, F. N. M. (org.). **Mercado de terra no Brasil**: estrutura e dinâmica. Brasília: NEAD, 2006. (NEAD Debate; 7)

KAUTSKY, K. **A questão agrária**. Rio de Janeiro: Laemmert, 1968.

KOSIK, K. **Dialética do Concreto**, 2ª ed.. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LACERDA, A. C. de L. [et al.]. **Economia brasileira**. 4º ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LEITE, S. P. Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro. In.: **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, out. 2005. (p. 280-332). Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/21029.pdf>>. Acessado em: 13/10/2015.

LÊNIN, V. I. **Capitalismo e agricultura nos Estados Unidos da América**: novos dados sobre as leis do desenvolvimento do capitalismo na agricultura. São Paulo: Brasil Debates, 1980.

LÊNIN, V. I. **O Estado e a revolução**; introdução: Francisco Máuri de Carvalho Freitas. Campinas, SP: FE/UNICAMP, 2011.

LÊNIN, V. I. **Desenvolvimento do capitalismo na Rússia**. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Coleção Os Economistas)

LÖWY, M. Revolução burguesa e revolução permanente em Marx e Engels. In.: **Discurso**, São Paulo, n. 9, p. 129-151, 1979. Disponível em: <[www.revistas.usp.br/discurso/article/download/37849/40576](http://www.revistas.usp.br/discurso/article/download/37849/40576)>. Acessado em: 13/10/2015.

LÊNIN, V. I. A atualidade latino-americana de Rosa Luxemburgo. In.: LOUREIRO, I. (org.) **Socialismo ou Barbárie**: Rosa Luxemburgo no Brasil. 2 ed. São Paulo: Estação das Artes, 2009. (p. 34-47)

LUKÁCS, G. **História e consciência de classe**: estudos sobre a dialética marxista. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LUNA, R. C. M. R. **A terra era Liberta**: um estudo da luta dos posseiros pela terra no vale do Pindaré-Maranhão. São Luís: UFMA/Sec. de Educação – MA, 1985.

LUSTOSA, M. G. O. P. **Reforma agrária à brasileira**: política social e pobreza. São Paulo: Cortez, 2012.

LUXEMBURGO, R. **Reforma ou Revolução?** 3 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MAGALHÃES, R. A. L. Valor, essência e aparência e o conceito da mais-valia extraordinária. In.: **Revista Economia/ANPEC**, v.5, n. 1, p. 67-97, jan./jun. 2004. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/revista/vol5/vol5n1p67\\_97.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol5/vol5n1p67_97.pdf)>. Acessado em: 13/10/2015.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**, São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas)

MARQUES, R. M; NAKATANI, P. **O que é capital fictício e sua crise**. São Paulo: Brasiliense, 2009. (Coleção Primeiros Passos, nº 337).

MARTINS, J. S. **A militarização da questão agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

MARTINS, J. S. **Expropriação e violência no campo**: A questão política no campo, 3ª ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1991.

MARTINS, J. S. **Reforma Agrária**: O impossível diálogo. 1ª ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

MARTINS, J. S. **O cativo da terra**. 9ª ed., 2ª reimp. São Paulo: Contexto, 2015.

MARX, K. **Teorias da mais-valia**: história crítica do pensamento econômico: livro 4 de O capital. Vol. II. São Paulo: DIFEL, 1980.

MARX, K. **Para a crítica da economia política**; salário, preço e lucro; o rendimento e suas fontes: a economia vulgar. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos**, 1ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2006.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política, livro primeiro, O Processo de Produção do Capital. vol. I. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas)

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política, livro primeiro, O Processo de Produção do Capital. vol. II. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas)

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política, livro terceiro: o processo global de produção capitalista. vol. VI. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MARX, K. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, K; ENGELS, F. **Manifesto do partido**

**comunista**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MARX, K; ENGELS, F. **A ideologia Alemã**: crítica da novíssima filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas; organização, tradução, prefácio e notas de Marcelo Backes. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MEDEIROS, A. Movimento dos trabalhadores rurais sem terra - princípios, características, organização e forma de luta. **Revista da Faculdade de Direito**, Fortaleza, v. 35, n. 2, p. 59-86, jul./dez. 2014. Disponível em:

<<http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/viewFile/70/251>>. Acessado em 05.01.2015.

MEDEIROS, L. S. **Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.

MEDEIROS, L. S. Movimentos sociais no campo, lutas por direitos e reforma agrária na segunda metade do século XX. In: CARTER, M. (org.) **Combatendo a Desigualdade Social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Ed. UNESP, 2010.

MELO, J. A. T. CPMI da Terra e a luta de classes no Congresso Nacional. In.: **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, São Paulo, v. 33, n. 2, p.67-72, ago/dez, 2006.

MENDONÇA, M. L. R. F. **Modo capitalista de produção e agricultura: a construção do conceito de agronegócio**. São Paulo, 2013. 217 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências, Humanas da Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, 2013.

MENDONÇA, S. R. A classe dominante agrária: natureza e comportamento – 1964-1990. In.: STÉDILE, J. P. (org.) **A questão agrária no Brasil: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010. (A Questão Agrária; v.5)

MERCADANTE, A.(org.) **Brasil pós-Real: a política econômica em debate**. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MONTE, F. C. D. **O INCRA e a política de assentamentos rurais: um estudo sobre os processos políticos e administrativos de ação pública**. 2013. 234f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Rio de Janeiro, 2013.

MORAIS, C. S. História das Ligas Camponesas do Brasil. In.: STÉDILE, João Pedro (org). **A questão agrária no Brasil: história e natureza das Ligas Camponesas – 1954/1964**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. (A Questão Agrária; v.4)

NEVES, D. P. Agricultura Familiar. In.: CALDART, R. S. (org.) et al. **Dicionário da educação no campo**. São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012. (p. 32-39)

OLIVEIRA, A. U. A ‘Não Reforma Agrária’ do MDA/INCRA no governo Lula. In.: **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, São Paulo, v. 33, n. 2, p.165-201, ago/dez, 2006.

OLIVEIRA, A. U. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: Labur Edições, 2007.

OLIVEIRA, A. U. Barbárie e modernidade: as transformações no campo e o agronegócio no Brasil. In.: STÉDILE, J. P. (org.) **A questão agrária no Brasil: o debate na década de 2000**. São Paulo: Expressão Popular, 2013. (A Questão Agrária; v.7)

OLIVEIRA, C. A. B. de. **Processo de industrialização do capitalismo originário ao atrasado**. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: UNICAMP, 2003.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PALMEIRA, M. Modernização, Estado e Questão Agrária. In.: **Estudos Avançados**. v. 3 n. 7, São Paulo, Set./Dez. 1989. (p. 87-108). Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8532/10083>>. Acessado em 09/11/2015.

PAIVA, R. M. Modernização e dualismo tecnológico na agricultura. **Pesquisa e Planejamento Económico**, v. 1, n. 2, dez. 1971. (p. 171-234). Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/>>. Acessado em: 09/11/2015.

PAIVA, R. M. A Agricultura no Desenvolvimento Econômico: Suas Limitações como Fator Dinâmico. Rio de Janeiro: IPEA/INPES. 1979.

PAULO NETTO, J. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PEREIRA, J. M. M. **O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão**: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados. Rio de Janeiro, 2004. 290 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2004.

PEREIRA, J. M. M. A luta política em torno da implementação do modelo de reforma agrária de mercado durante o governo Cardoso. In.: STÉDILE, J. P. (org.) **A questão agrária no Brasil: o debate na década de 2000**. São Paulo: Expressão Popular, 2013. (A Questão Agrária; v.7)

PEREIRA, J. M. M.; ALENTEJANO, P. Terra, poder e lutas sociais no campo brasileiro: do golpe à apoteose do agronegócio (1964-2014). **Tempos Históricos**, v. 18, p. 73-111, jan./jun. 2014.

PEREIRA, M. C. de B. Revolução Verde. In.: CALDART, R. S. (org.) et al. **Dicionário da educação no campo**. São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012. (p. 685-689)

PRADO JÚNIOR, C. **A Questão Agrária no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

- PRADO JÚNIOR, C. *Marcha da Questão Agrária no Brasil*. In.: SANTOS, Raimundo (org.). **Dissertações sobre a Revolução Brasileira**. São Paulo: Brasiliense: Fundação Astrojildo Pereira, 2007.
- PRADO JÚNIOR, C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2008.
- PREBISCH, R. **Keynes**: uma introdução. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- PROGRAMA AGRÁRIO DO PT - 1989. In: STÉDILE, J. P. (org.). **A questão agrária no Brasil**: programas de reforma agrária 1946-2003. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005. (A Questão Agrária; v.3)
- PROGRAMA AGRÁRIO DA CAMPANHA PRESIDENCIAL DO PT – 2002: PROGRAMA VIDA DIGNA NO CAMPO. In: STÉDILE, J. P. (org.). **A questão agrária no Brasil**: programas de reforma agrária 1946-2003. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005. (A Questão Agrária; v.3)
- PROGRAMA DE REFORMA AGRÁRIA DO MST - 1984. In: STÉDILE, J. P. (org.). **A questão agrária no Brasil**: programas de reforma agrária 1946-2003. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005. (A Questão Agrária; v.3)
- PROPOSTA DE REFORMA AGRÁRIA DA BANCADA DO PCB NA CONTITUINTE DE 1946. In: STÉDILE, J. P. (org.). **A questão agrária no Brasil**: programas de reforma agrária 1946-2003. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005. (A Questão Agrária; v.3)
- RAMOS, P. **Índices de rendimento da agropecuária brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário: NEAD, 2005. (NEAD Debates; 5)
- RAMOS, P. A questão dos índices de rendimento da agropecuária brasileira: Uma história de desrespeito à constituição. In.: **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, v. 32, n. 1, p. 51-68, jan.-jul. 2005a.
- \_\_\_\_\_. Referencial teórico e analítico sobre a agropecuária brasileira. In.: RAMOS, P. (org.). **Dimensões do agronegócio brasileiro**: políticas, instituições e perspectivas. Brasília: MDA, 2007. (NEAD Estudos; 15)
- RAMOS FILHO, E. S. **Questão agrária atual**: Sergipe como referência para um estudo confrontativo das políticas de reforma agrária e reforma agrária de mercado (2003-2006). Presidente Prudente, SP, 2008. 428 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita”. 2008.
- RAMOS FILHO, E. S. **Movimentos socioterritoriais, a contrarreforma agrária do Banco Mundial e o combate à pobreza rural os casos do MST, CONTAG e MARAM**: subordinação e resistência camponesa. São Paulo, Buenos Aires: Outras Expressões, CLACSO, 2013. (Coleção CLACSO-CROP)
- RANGEL, I. A questão agrária brasileira. In: RANGEL, I. **Obras escolhidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

- REYDON, B. P. Introdução. In.: REYDON, B. P.; CORNÉLIO, F. N. M. (org.). **Mercado de terra no Brasil: estrutura e dinâmica**. Brasília: NEAD, 2006. (NEAD Debate; 7)
- REYDON, B. P. [et. al.] Preço elevado e o ITR. In.: REYDON, B. P.; CORNÉLIO, F. N. M. (org.). **Mercado de terra no Brasil: estrutura e dinâmica**. Brasília: NEAD, 2006. (NEAD Debate; 7)
- REYDON, B. P.; CORNÉLIO, F. N. M. (org.). **Mercado de terra no Brasil: estrutura e dinâmica**. Brasília: NEAD, 2006. (NEAD Debate; 7)
- REIS, A. T; BATISTA, A. F. (org.). **Ensaio sobre a questão agrária**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.
- RESENDE, M.; MENDONÇA, M. L. Violência no campo. In.: **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, v. 32, n. 1, p. 47-50, jan.-jul. 2005.
- REZENDE, G. C. **Estado, macroeconomia e agricultura**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/IPEA, 2003.
- RICARDO, D. Ensaio acerca da influência de um baixo preço do cereal sobre os lucros do capital. In: Napoleoni, C. **Smith, Ricardo e Marx**; considerações sobre a história do pensamento econômico. Rio de Janeiro, Graal, 1985.
- RICARDO, D. **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas)
- ROCHA, H. F. **Produção territorial das reformas agrárias no Brasil**. Presidente Prudente-SP, 2013. 242 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista (Campus Presidente Prudente). Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciência e Tecnologia, 2013.
- SABOURIN, Eric, Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?. **Sociedade e Estado**, Brasília, v.22, n.3, p.715-751, set/dez. 2007.
- SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. 1ª ed. São Paulo: Best Seller, 1999.
- SANTOS, F. B. **Questão agrária no Maranhão: singularidades da mediação do capital**. Saarbrücken: NEA – Novas Edições Acadêmicas, 2015.
- SANTOS, F. B.; TAVARES, J. C. **Questão agrária e violência no Maranhão: grilagem, colonização dirigida e a luta dos trabalhadores**. mimeografado, 2015.
- SAUER, S.; SOUZA, M. R.; TUBINO, N. O parlamento e a criminalização dos movimentos de luta pela terra: um balanço da CPMI da Terra. In.: **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, São Paulo, v. 33, n. 2, p.41-66, ago/dez, 2006.

SERVILHA, V. **O financiamento da agricultura brasileira**. Campinas-SP, 1994. 220f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 1994.

SEVILHA GUZMÁN, E.; MOLINA, M. G. **A evolução do conceito de campesinato**. Expressão Popular. Brasília, 2005.

SILVA, J. G. A reforma agrária no Brasil. In.: STÉDILE, J. P. (org.). **A questão agrária no Brasil: o debate na década de 1990**. São Paulo: Expressão Popular, 2013. (A Questão Agrária; v.6)

SILVA, J. G. **Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura**. São Paulo: Hucitec, 1981.

SILVA, J.G. **O que é questão agrária**. 16 ed. São Paulo: Brasiliense, 1990. (Col. Primeiros Passos, nº 18.)

SILVA, J. G. O Novo Rural Brasileiro, **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, Vol. 7, n. 1, p.43-81, maio 1997. Disponível em: <[http://www.geografia.fflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio\\_Valeria/Pdf/O\\_no\\_vo\\_rural\\_brasileiro.pdf](http://www.geografia.fflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio_Valeria/Pdf/O_no_vo_rural_brasileiro.pdf) > . Acessado em: 20/11/2015.

SILVA, J. de R. S. **Segurança alimentar, produção agrícola familiar e assentamentos de reforma agrária no Maranhão**. São Luís: EDUFMA, 2008.

SILVA, S. S. Formas de acumulação e desenvolvimento do capitalismo no campo. In.: PINSKY, J. (org.) *et al.* **Capital e trabalho no campo**. São Paulo: Hucitec, 1979.

SILVA, S. S. **Valor e renda da terra: o movimento do capital no campo**. São Paulo: Editora Polis, 1981.

SMITH, A. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. vol.1. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas).

STÉDILE, J. P. A luta pela reforma agrária e o MST. In: STÉDILE, J. P. (org.). **A reforma agrária e a luta do MST**. Petrópolis-RJ: 1997.

STÉDILE, J. P. O MST e a questão agrária. In.: **Dossiê questão agrária**. Revista Estudos Avançados. São Paulo Set./Dec. v.11, n.31, p.69-97, 1997a. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141997000300005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000300005)>. Acessado em 07 de outubro de 2012.

STÉDILE, J. P. **A questão agrária no Brasil**. 11ªed. São Paulo: Atual, 2011. (Espaço e debate)

\_\_\_\_\_. **INTRODUÇÃO**. In: STÉDILE, J. P. (org.). **A questão agrária no Brasil: O debate tradicional – 1500-1960**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011. (A Questão Agrária; v.1)

STÉDILE, J. P. Questão Agrária. In.: CALDART, R. S. (org.) et al. **Dicionário da educação no campo**. São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012. (p. 639-644)

STOREL FILHO, A. O.; ALMEIDA, M. C. L.; MORAES, S. H. N. G. A legislação e os impasses da Política Agrária. In.: **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, v. 32, n. 1, p. 69-86, jan.-jul. 2005.

TAVARES, J. C. **Universalidade e singularidades do espaço transitório**: um estudo a partir de quebradeiras de coco babaçu/MIQCB e trabalhadores rurais sem terra/MST no Maranhão (1990-2000). Florianópolis, 2008. 349f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008.

TAVARES, J. C. **Singularidades do espaço transitório no Estado do Maranhão**: um estudo a partir de quebradeiras de coco babaçu/MIQCB e trabalhadoras rurais sem terra/MST (1990/2000). São Luís: EDUFMA, 2011.

TAVARES, M. C. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes. In.: TAVARES, M. C. (org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

TAVARES, M. C. O processo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento na América Latina In.: SICSÚ, J.; PORTARI, D. (org.) **Desenvolvimento e igualdade**: homenagem aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

TEIXEIRA, G. Os indícios do agravamento da concentração da terra no Brasil no período recente. In.: STÉDILE, J. P. (org.) **A questão agrária no Brasil**: o debate na década de 2000. São Paulo: Expressão Popular, 2013. (A Questão Agrária; v.7)

TEIXEIRA, G. A sustentação política e econômica do agronegócio no Brasil. In.: **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**, São Paulo, edição especial, p.13-30, julho, 2013a.

TRINDADE, J. R. B. **Dívida Pública e Teoria do Crédito em Marx**: elementos para a análise das finanças do estado capitalista. Curitiba, 2006. 266f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais e Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, 2006.

TROTSKY, L. **A história da Revolução Russa**; tradução de E. Huggins. 2. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. (em três volumes)

TROTSKY, L. **O Programa de Transição**. São Paulo: Proposta, 1980.

TROTSKY, L. **A revolução permanente**. 2 ed. São Paulo: Kairós Livraria, 1985.

VERGOPOULOS, K. Capitalismo disforme: o caso da agricultura no capitalismo. In: AMIN, S; VERGOPOULOS, K. **A questão agrária e o capitalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

VEIGA, J. E. **O que é reforma agrária**. 14 ed., São Paulo: Brasiliense, 2005. (Coleção Primeiros Passos, nº 33).

VIANNA, S. B; VILLELA, A. O pós-Guerra (1945-1955). In.: GIAMBIAGI, F. [et al.]. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

VILLELA, A. Dos “Anos Dourados” de JK à Crise Não Resolvida (1956-1963). In.: GIAMBIAGI, F. [et al.]. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

VIOTTI, E. B. **A Economia e o Estado Capitalista**. Petrópolis: Vozes, 1986.

WALRAS, L. **Compêndio dos elementos de economia política pura**. São Paulo, Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas).

## **ANEXOS**

## ANEXO A – II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural

EDIÇÃO ESPECIAL PARA O FÓRUM SOCIAL MUNDIAL 2005

# BRASIL

## II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO  
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO  
E REFORMA AGRÁRIA

**Luiz Inácio Lula da Silva**  
Presidente da República

**Miguel Soldatelli Rossetto**  
Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário

**Guilherme Cassel**  
Secretário-executivo do Ministério do Desenvolvimento Agrário

**Rolf Hackbart**  
Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)

**Valter Bianchini**  
Secretário de Agricultura Familiar

**Eugênio Peixoto**  
Secretário de Reordenamento Agrário

**José Humberto Oliveira**  
Secretário de Desenvolvimento Territorial

## Sumário

Apresentação	5
1. Introdução	7
2. Reforma Agrária e Agricultura Familiar nas bases do desenvolvimento territorial sustentável	11
2.1. Concentração da terra, pobreza e exclusão social no meio rural	11
2.2. Bases para um modelo agrícola sustentável	12
3. Um novo modelo de Reforma Agrária - da intervenção fundiária ao desenvolvimento territorial	15
4. Demanda por Reforma Agrária	17
5. Programas	19
5.1. Novos Assentamentos	19
5.2. Cadastro de Terras e Regularização Fundiária	22
5.3. Recuperação dos Atuais Assentamentos	24
5.4. Crédito Fundiário	25
5.5. Promoção da Igualdade de Gênero na Reforma Agrária	26
5.6. Titulação e Apoio ao Etnodesenvolvimento de Áreas Remanescentes de Quilombos	28
5.7. Reassentamento de Ocupantes Não Índios de Áreas Indígenas	30
5.8. Reserva Extravista e Assentamento Florestal	30
5.9. Atingidos por Barragens e grandes obras de infra-estrutura	31
5.10. Populações Ribeirinhas	31
6. Universalização do acesso a direitos: Educação, Cultura e Seguridade Social	33
6.1. Programa Nacional de Educação do Campo	33
6.2. Seguridade Social	33
6.3. Acesso à Cultura	35
7. Um novo marco jurídico-institucional	36
8. Metas	38



*O meio rural brasileiro precisa se tornar, definitivamente, um espaço de paz, produção e justiça social.*

## Apresentaçã

A reforma agrária é mais do que um compromisso e um programa do governo federal. Ela é uma necessidade urgente e tem um potencial transformador da sociedade brasileira. Gera emprego e renda, garante a segurança alimentar e abre uma nova trilha para a democracia e para o desenvolvimento com justiça social. A reforma agrária é estratégica para um projeto de nação moderno e soberano.

Esta compreensão que orienta as ações do governo federal e inspirou o II Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, que foi apresentado em novembro de 2003, durante a Conferência da Terra, em Brasília – evento inédito de unidade dos movimentos e entidades do campo. Construído num amplo diálogo social, o Plano é fruto do esforço coletivo de servidores e técnicos, com o acúmulo dos movimentos sociais e da reflexão acadêmica. Combina qualidade e quantidade, eficiência e transparência na aplicação dos recursos numa ação integrada de governo e com a participação social na sua implementação. O processo de elaboração do II PNRA contou também com a importante contribuição do professor Plínio de Arruda Sampaio e uma equipe de especialistas de diferentes instituições acadêmicas.

Suas metas representam a realização do maior plano de reforma agrária da história do Brasil. Até o final de 2006 serão 400 mil novas famílias assentadas; 130 mil famílias terão acesso a terra por meio do crédito fundiário e outras 500 mil adquirirão estabilidade na terra com a regularização fundiária. São mais de 1 milhão de famílias beneficiadas e mais de 2 milhões de novos postos de trabalho gerados.

Mas o II PNRA vai além da garantia do acesso à terra. Prevê ações para que estes homens e mulheres possam produzir, gerar renda e ter acesso aos demais direitos fundamentais, como Saúde e Educação, Energia e Saneamento.

Nesse novo modelo de reforma agrária a recuperação dos atuais e a implantação dos novos assentamentos contarão com assistência técnica e acesso ao conhecimento e as tecnologias apropriadas. Estarão orientadas por projetos produtivos adequados às potencialidades regionais e às especificidades de cada bioma e comprometidos com a sustentabilidade ambiental. Uma estratégia conjunta de produção e comercialização abrirá novas possibilidades econômicas para os assentamentos e para sua integração numa dinâmica de desenvolvimento territorial.

O II PNRA é tradutor de uma visão ampliada de reforma agrária, que reconhece a diversidade de segmentos sociais no meio rural, prevê ações de promoção da igualdade de gênero, garantia dos direitos das comunidades tradicionais e ações voltadas para as populações ribeirinhas e aquelas atingidas por barragens e grandes obras de infra-estrutura.

O meio rural brasileiro precisa se tornar, definitivamente, um espaço de paz, produção e justiça social. A reforma agrária é uma ação estruturante, geradora de trabalho, renda e produção de alimentos, portanto, fundamental para o desenvolvimento sustentável da nação.

**Miguel Rossetto**

MINISTRO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

**Rolf Hackbart**

PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

5

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA



*A Reforma Agrária é reconhecida como condição para a retomada do crescimento econômico com distribuição de renda e para a construção de uma nação moderna e soberana.*

## 1. Introdução

*“Para viabilizar um novo modelo de desenvolvimento rural e agrícola será fundamental a implementação de um programa de reforma agrária amplo e não atomizado, isto é, centrado na definição de áreas reformadas que orientem o reordenamento do espaço territorial do país, via o zoneamento econômico e agroecológico.*

*A implantação de um Plano Nacional para a Reforma Agrária é fundamental para o país, pois irá gerar postos de trabalho no campo, contribuir com as políticas de soberania alimentar, combate à pobreza, e com a consolidação da agricultura familiar.*

*A reforma agrária é também fundamental para dinamizar as economias locais e regionais.*

*A democratização do acesso à terra pressupõe também medidas que ampliem o acesso aos atuais minifundiários e seus filhos e filhas, criando condições para sua viabilidade econômica.*

*Esta é uma luta histórica e será uma prioridade estratégica do nosso governo. O Plano Nacional de Reforma Agrária deverá expressar essas diretrizes políticas nas suas metas, políticas e procedimentos de execução.”*

Vida Digna no Campo - 2002 (Programa de Governo do Candidato à Presidência Luiz Inácio Lula da Silva)

O Programa Vida Digna no Campo apresentado à sociedade brasileira em 2002 assinala a atualidade e a importância da Reforma Agrária para o desenvolvimento rural sustentável. A Reforma Agrária é reconhecida como condição para a retomada do crescimento econômico com distribuição de renda e para a construção de uma nação moderna e soberana. Ela promove a geração de empregos e renda, a ocupação soberana e equilibrada do território, garante a segurança alimentar, promove e preserva tradições culturais e o meio ambiente, impulsiona a economia local e o desenvolvimento regional.

Urge realizar a Reforma Agrária para que a situação econômica e social da população do campo não assuma gravidade ainda maior, mas especialmente para não perdermos a oportunidade histórica de transformar o meio rural brasileiro em um lugar de vida economicamente próspera, socialmente justa, ecologicamente sustentável e democrática.

A Reforma Agrária é urgente não apenas pela gravidade da questão agrária expressa pelos conflitos no campo e por uma forte demanda social, mas, principalmente, pela sua contribuição à superação da desigualdade e a exclusão social de parte significativa da população rural.

O cenário de retomada do crescimento econômico e de expansão das exportações agrícolas, combinado com as metas do Programa Fome Zero de inclusão de 44 milhões de pessoas no Programa Bolsa-Família em 4 anos, projeta uma ampliação da demanda por alimentos e produtos agrícolas que deverá ser suprida pela produção da agricultura familiar e dos assentamentos de Reforma Agrária.

7

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

8

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

O II Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA foi elaborado a partir de um profícuo e democrático diálogo com distintos setores sociais, em particular com as entidades de representação dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, atualiza e amplia o Programa Vida Digna no Campo. O Plano não inaugura a atuação do governo federal neste tema, mas expressa o que foi acumulado e amadurecido no primeiro ano e anuncia uma nova fase com ações, procedimentos, instruções e instrumentos adequados ao cumprimento do seu compromisso com a Reforma Agrária.

O PNRA reconhece a diversidade social e cultural da população rural e as especificidades vinculadas às relações de gênero, geração, raça e etnia que exigem abordagens próprias para a superação de toda forma de desigualdade. Reconhece os direitos territoriais das comunidades rurais tradicionais, suas características econômicas e culturais, valorizando seu conhecimento e os saberes tradicionais na promoção do etnodesenvolvimento.

Trata-se de um plano que integra um Programa de Governo e um Projeto para o Brasil Rural que busca retomar a trajetória anunciada pelo I Plano Nacional de Reforma Agrária, elaborado em 1985 como uma das expressões do projeto de redemocratização do país. Expressa uma visão ampliada de Reforma Agrária que pretende mudar a estrutura agrária brasileira. Isso exige necessariamente a democratização do acesso à terra, desconcentrando a estrutura fundiária, e ações dirigidas a impulsionar uma nova estrutura produtiva, fortalecendo os assentados da Reforma Agrária, a agricultura familiar, as comunidades rurais tradicionais e superando a desigualdade de gênero. Esta profunda mudança no padrão de vida e de trabalho no meio rural envolve a garantia do crédito, do seguro agrícola, da assistência técnica e extensão rural, de políticas de comercialização, de agroindustrialização, de recuperação e preservação ambiental e de promoção da igualdade.

A dimensão social da Reforma Agrária se combina com importantes implicações macroeconômicas por meio da inclusão de agricultores excluídos do circuito econômico, da geração de milhões de novas ocupações, da utilização de terras que não cumprem sua função social e da ampliação da produção de alimentos.

Desconcentrar a propriedade da terra é uma condição necessária, porém não suficiente para a correção das mazelas decorrentes da atual estrutura agrária. A determinação de realizar uma Reforma Agrária “ampla” e sustentável coloca a necessidade de atingir magnitude suficiente para provocar modificações nessa estrutura, combinada com ações dirigidas a assegurar a qualidade dos assentamentos, por meio de investimento em infra-estrutura social e produtiva. É preciso combinar massividade, qualidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Esses elementos ainda assim serão insuficientes se os beneficiários da reforma agrária e os agricultores familiares não estiverem inseridos por meio de suas associações e cooperativas em um espaço geográfica, social, econômica e politicamente dinâmico, se as ações não estiverem integradas num enfoque de desenvolvimento territorial sustentável. Por isso, o planejamento das áreas reformadas está articulado com o das ações dirigidas à agricultura familiar e às comunidades tradicionais, criando sinergias e um dinamismo que possibilitará a

intensificação da pluriatividade e o aumento da renda da família rural.

É assim que a Reforma Agrária promove o desenvolvimento na região e se alimenta dessa sinergia para ter êxito. A omissão desta dimensão nas políticas fundiárias adotadas até hoje, com o predomínio de assentamentos isolados e sem que fossem criadas as condições apropriadas para a produção e a comercialização, explica a sua pouca efetividade e a geração de um passivo ambiental, produtivo e social.

Mas, mesmo com esta omissão, a criação dos assentamentos como novas unidades produtivas e de moradia promoveu transformações de ordem econômica, política e social tanto na população beneficiária como na região e nas instituições locais. Pesquisas recentes demonstram que os assentamentos provocaram, especialmente nas regiões com alta densidade de famílias beneficiárias, a dinamização econômica dos municípios onde se inserem, tendo como base um processo produtivo mais diversificado que se traduziu em uma espécie de reconversão produtiva em regiões de crise da agricultura patronal. Para além da relevância do número de novos produtores, estimulando um aumento na oferta de produtos (em especial alimentares), os assentados potencializam o mercado de consumo, comprando não só gêneros alimentícios nas feiras, no comércio local e até mesmo de cidades vizinhas, como também insumos e implementos agrícolas, eletrodomésticos e bens de consumo em geral.

A comercialização da produção dos assentados provocou não apenas a dinamização ou até mesmo a recriação de canais tradicionais, como é o caso das feiras na região nordestina, como também a emergência de pontos de venda próprios (feiras de produtores), formas cooperativas, experiências relativamente bem sucedidas de transformação do produto para venda por meio da implantação de pequenas agroindústrias, constituição de marcas para comercializar a produção e de um mercado específico para os “produtos da reforma agrária”. Essas inovações contribuíram para fazer da comercialização num momento de afirmação social e política dos assentados, que de uma situação inicial de desconfiança passam a ser valorizados pela população urbana local.

Num cenário de arrefecimento das oportunidades de trabalho como o atual, os assentamentos representam, adicionalmente, uma importante alternativa de emprego. Além de criar, em média, três ocupações por unidade familiar no próprio estabelecimento, inclusive as atividades desenvolvidas fora do lote, os projetos de reforma agrária também geram trabalho para terceiros, associados aos investimentos em infra-estrutura econômica e social e contratação de mão-de-obra externa pelos assentados.

Comparadas à situação presente e pretérita das famílias assentadas e mesmo se comparada com a situação de outros setores da população rural, e guardadas a forte heterogeneidade entre os projetos e a precariedade da infra-estrutura prevalecente em boa parte dos mesmos, constata-se uma melhoria nas suas condições de vida.

Essa melhoria é maior nas regiões onde há uma concentração de assentamentos, quando se configuram, na prática e a posteriori, a constituição de áreas reformadas, que se contrapõem à lógica de desapropriações isoladas que caracterizou a intervenção do Estado na questão agrária.

9

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

10

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

Uma nova perspectiva orienta o PNRA. Nos novos projetos de assentamento busca-se combinar viabilidade econômica com sustentabilidade ambiental, integração produtiva com desenvolvimento territorial, qualidade e eficiência com massividade. Pretende-se, assim, criar as condições para que o modelo agrícola possa ser alterado, introduzindo-se maior preocupação com a distribuição de renda, a ocupação e o emprego rural, a segurança alimentar e nutricional, o acesso a direitos fundamentais e o meio ambiente.

A implementação do II Plano Nacional de Reforma Agrária será um processo progressivo, cujo ritmo dependerá basicamente dos seus efeitos na elevação da participação social, da organização e do poder econômico destes segmentos da população rural. Estas são as condições para que os mecanismos regressivos da estrutura agrária e do atual modelo agrícola não continuem a operar, gerando pobreza, desigualdade e exclusão no meio rural.

O público do PNRA inclui, além dos beneficiários diretos da reforma agrária, os agricultores familiares, as comunidades rurais tradicionais, as populações ribeirinhas, os atingidos por barragens e outras grandes obras de infra-estrutura, os ocupantes não índios das áreas indígenas, as mulheres trabalhadoras rurais e a juventude rural, e outros segmentos da população que habita os municípios rurais que não se dedicam às atividades não agrícolas, porém a elas diretamente ligados, num universo que chega a cerca de 50 milhões de pessoas.

O PNRA prevê variados instrumentos que deverão ser utilizados de forma integrada e complementar, de acordo com as características de cada região e dos diversos públicos. São instrumentos de redistribuição de terras, regularização de posses e reordenamento agrário; de fornecimento dos meios indispensáveis à exploração racional da terra aos beneficiários da reforma e aos agricultores familiares; de dinamização da economia e da vida social e cultural dos territórios.

Pela sua importância e abrangência a Reforma Agrária é assumida como Programa de Governo, exigindo para a consecução de seus objetivos uma forte integração interinstitucional dos diversos ministérios e órgãos federais, a garantia dos recursos orçamentários e financeiros, a combinação das políticas de segurança alimentar e nutricional, de combate à pobreza rural, de consolidação da agricultura familiar, acrescidas daquelas voltadas para compor uma rede de proteção social e de acesso a direitos, entre as quais, política de habitação, educação, saúde, cultura, infra-estrutura (estradas, energia, pontes, água, saneamento, comunicação) e segurança pública.

Um programa desta envergadura exige um forte envolvimento dos governos estaduais e municipais, por meio de uma atuação complementar e integrada que expresse uma efetiva co-responsabilidade com a Reforma Agrária e o desenvolvimento rural. Mas o sucesso do PNRA depende, ainda, da ativa participação dos movimentos e entidades da sociedade civil, ampliando o reconhecimento e a legitimidade social da Reforma Agrária.

A partir de seu lançamento em novembro de 2003, o Plano vem sendo desdobrado em planos regionais e estaduais, de tal forma que a estratégia de desenvolvimento rural nele contida possa, no diálogo democrático e criativo, com as diversas instituições, entidades e movimentos desdobrar-se em ações territoriais que integrem e potencializem as iniciativas dos órgãos das diferentes esferas de governo.

## 2. Reforma Agrária e Agricultura Familiar nas bases do desenvolvimento territorial sustentável

Um dos elementos centrais de um projeto nacional soberano reside em um novo padrão de desenvolvimento para o meio rural assentado na Reforma Agrária e no fortalecimento da agricultura familiar. Onde a ação compartilhada do Estado e da sociedade civil é capaz de desconcentrar a propriedade da terra, alterar a estrutura agrária, criando condições para a eficácia das políticas de fomento à produção, de garantia da sustentabilidade ambiental e de universalização do acesso a direitos.

### 2.1. Concentração da terra, pobreza e exclusão social no campo

No meio rural convivem imensas possibilidades com uma formação social e econômica que reproduz a pobreza rural e a exclusão social. Um dos elementos centrais desta ordem injusta é a desigualdade no acesso à terra no Brasil, que é ainda maior do que a desigualdade da distribuição de renda. O índice de Gini mede o grau de concentração, sendo que, zero indica igualdade absoluta e 1, a concentração absoluta. Para o Brasil, o índice de distribuição de renda é 0,6, e para a concentração fundiária está acima de 0,8.

A elevada concentração da estrutura fundiária brasileira dá origem a relações econômicas, sociais, políticas e culturais cristalizadas em um modelo agrícola inibidor de um desenvolvimento que combine a geração de riquezas e o crescimento econômico, com justiça social e cidadania para a população rural. Segundo o Cadastro do Incra, no estrato de área até 10 ha encontram-se 31,6% do total de imóveis que correspondem a apenas 1,8% da área total. Os imóveis com área superior a 2.000 ha correspondem a apenas 0,8% do número total de imóveis, mas ocupam 31,6% da área total.

ESTRUTURA FUNDIÁRIA DO BRASIL, 2003

Estratos área total (ha)	imóveis	% dos imóveis	área total (ha)	% de área	área média (ha)
Até 10	1.338.711	31,6%	7.616.113	1,8%	5,7
De 10 a 25	1.102.999	26,0%	18.985.869	4,5%	17,2
De 25 a 50	684.237	16,1%	24.141.638	5,7%	35,3
De 50 a 100	485.482	11,5%	33.630.240	8,0%	69,3
De 100 a 500	482.677	11,4%	100.216.200	23,8%	207,6
De 500 a 1000	75.158	1,8%	52.191.003	12,4%	694,4
De 1000 a 2000	36.859	0,9%	50.932.790	12,1%	1.381,8
Mais de 2000	32.264	0,8%	132.631.509	31,6%	4.110,8
<b>Total</b>	<b>4.238.421</b>	<b>100,0 %</b>	<b>420.345.382</b>	<b>100,0%</b>	<b>99,2</b>

Fonte: Cadastro do Incra - situação em agosto de 2003

11

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

12

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

Associada à elevada concentração da terra há uma imensa desigualdade no acesso à renda. De acordo com os dados do Censo Demográfico de 2000, cinco milhões de famílias rurais vivem com menos de dois salários mínimos mensais – cifra esta que, com pequenas variações, é encontrada em todas as regiões do país. É no meio rural brasileiro que se encontram os maiores índices de mortalidade infantil, de incidência de endemias, de insalubridade, de analfabetismo. Essa enorme pobreza decorre das restrições ao acesso aos bens e serviços indispensáveis à reprodução biológica e social, à fruição dos confortos proporcionados pelo grau de desenvolvimento da nossa sociedade.

Os pobres do campo são pobres porque não têm acesso à terra suficiente e políticas agrícolas adequadas para gerar uma produção apta a satisfazer as necessidades próprias e de suas famílias. Falta título de propriedade ou posse de terras, ou estas são muito pequenas, pouco férteis, mal situadas em relação aos mercados e insuficientemente dotadas de infra-estrutura produtiva. São pobres, também, porque recebem, pelo aluguel de sua força de trabalho, remuneração insuficiente; ou ainda porque os direitos da cidadania – saúde, educação, alimentação e moradia - não chegam. O trabalho existente é sazonal, ou o salário é aviltado pela existência de um enorme contingente de mão-de-obra ociosa no campo.

Essa situação vem de muito longa data, mas se agravou bastante nas duas últimas décadas, em razão da substituição de trabalho humano por máquinas e insumos químicos na maior parte dos estabelecimentos agropecuários. Avaliações dos projetos de desenvolvimento rural e de programas, nas décadas de 70 e 80 do século passado, em várias regiões do país, comprovaram que parte substancial do aumento de renda, decorrente dos estímulos proporcionados pelo governo, foi capturada por agentes econômicos melhor situados na estrutura agrária local. É fato notório igualmente que parte significativa dos recursos aos segmentos mais pobres é desviada por estruturas políticas a que estão submetidas tais populações. Ninguém desconhece, também, que a extrema pobreza da população rural frustra grande parte dos esforços de alfabetização e de instrução básica dos governos da União, dos Estados e Municípios.

Esta situação levou milhares de famílias pobres do campo a buscarem nas cidades alternativas de sobrevivência. A crise nas regiões metropolitanas e a falta de emprego nas cidades decorrente de anos de estagnação econômica combinada com a expansão da fronteira agrícola e a impossibilidade de encontrar trabalho assalariado resultaram no agravamento do conflito de terras que marca a história agrária brasileira desde os tempos coloniais.

### 2.2. Bases para um modelo agrícola sustentável

Desde os anos setenta, as políticas públicas voltadas para a agricultura obedeceram a uma concepção particular de modernização tecnológica. Busca-se aumentar a produtividade física da terra e a produtividade da força do trabalho empregada no cultivo e na criação de animais mediante tecnologias que substituem trabalho humano pelo emprego de máquinas e insumos químicos.

De maneira geral, a tecnologia é concebida para favorecer o monocultivo em grandes extensões de terra, em solos relativamente planos e de boa fertilidade, as quais estão, em sua maioria,

em poder de unidades de grande porte. Os “pacotes tecnológicos” que obedecem a essa orientação são, no geral, caros e exigem, para seu correto uso, estabelecimentos devidamente capitalizados. Isto os torna inacessíveis aos agricultores de reduzido poder econômico (assentados, agricultores familiares), ou por falta de capital de custeio ou pelo justificado temor de assumir riscos acima da sua capacidade de reter a terra em caso de quebra de safra.

Apesar disso foi se consolidando a compreensão de que a pobreza, a concentração de terras e o êxodo rural seriam uma decorrência natural da urbanização e da modernização da agricultura promotora do progresso. A questão agrária brasileira seria, então, um tema superado. Diante dessa “inevitabilidade” da modernização e do progresso só restariam aos pobres do campo políticas sociais de caráter compensatório e à agricultura familiar seguir na sua luta inglória pela sobrevivência, impactada pela incapacidade de produzir excedentes.

Mas, uma análise mais isenta mostra o mito construído em torno da suposta ineficiência e inviabilidade da agricultura familiar e da inevitabilidade da modernização e de suas conseqüências. Não há como não reconhecer, por um lado, que a combinação da estrutura fundiária concentrada, políticas agrícolas e padrão tecnológico excludentes produziram o empobrecimento dos agricultores, que em muitos casos resultou na perda de suas propriedades, a migração para as cidades imaginadas como alternativa de sobrevivência, a perda de biodiversidade e a contaminação de rios e pessoas pelo uso de agrotóxicos. Tais conseqüências mostram que se trata de um modelo insustentável do ponto de econômico, social e ambiental.

Mas o II PNRA vai além da garantia do acesso à terra. Prevê ações para que estes homens e mulheres possam produzir, gerar renda e ter acesso aos demais direitos fundamentais, como Saúde e Educação, Energia e Saneamento.

A agricultura familiar corresponde a 4,1 milhões de estabelecimentos (84% do total), ocupa 77% da mão-de-obra no campo e é responsável, em conjunto com os assentamentos de reforma agrária, por cerca de 38% do Valor Bruto da Produção Agropecuária, 30% da área total, pela produção dos principais alimentos que compõem a dieta da população – mandioca, feijão, leite, milho, aves e ovos – e tem, ainda, participação fundamental na produção de 12 dos 15 produtos que impulsionaram o crescimento da produção agrícola nos anos recentes.

Em toda a década de 90, a agricultura familiar teve aumento de produtividade maior que a patronal: entre 1989 e 1999, aumentou sua produção em 3,79%, apesar de ter tido uma perda de renda real de 4,74%. A agricultura patronal, no mesmo período, teve perda menor (2,56%), mas aumentou a produção em apenas 2,60%.

E este desempenho da agricultura familiar tem ocorrido sem que haja um acesso ao crédito proporcional à sua participação na produção. Responde por 37,8% da produção, mas consome apenas 25,3% do crédito, enquanto a agricultura patronal, que responde por 61% da produção, consome 73,8% do crédito.

A comparação da agricultura patronal com a agricultura familiar quanto à capacidade de produzir renda por unidade de área é largamente favorável a esta não só na média nacional

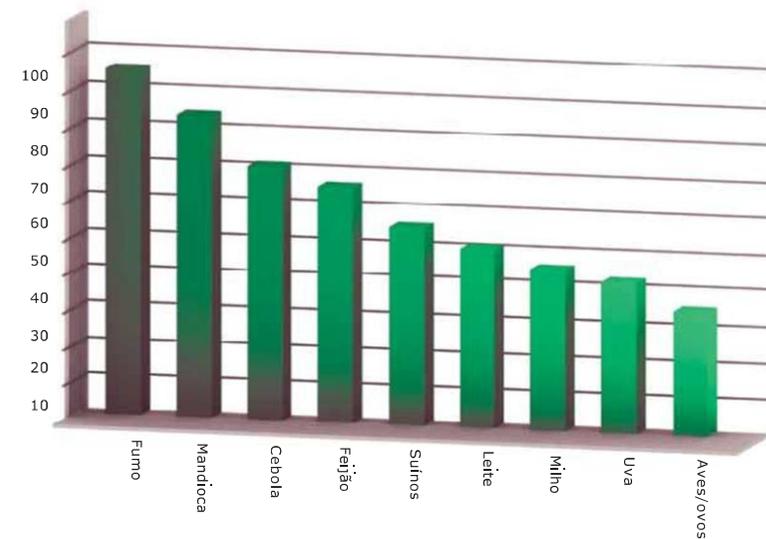
(superior ao dobro da patronal) quanto em cada uma das regiões do País.

Segundo dados do Censo Agropecuário 95/96, enquanto a agricultura familiar gera, em média, uma ocupação a cada oito hectares utilizados, a patronal demanda 67 ha para gerar uma única ocupação. Na região Centro Oeste a agricultura patronal chega a demandar 217 ha para gerar uma ocupação.

Não é difícil imaginar o impacto sobre o emprego e a emigração que uma universalização deste modelo traria ao País. Se o padrão de ocupação da agricultura patronal fosse universalizado para todo o campo brasileiro mais de 12 milhões de ocupações desapareceriam do meio rural brasileiro. A mesma simulação para a agricultura familiar apresenta dados bem diferentes, gerando um saldo positivo de mais de 26 milhões de ocupações.

A capacidade de a agricultura familiar gerar postos de trabalho e sua eficiência produtiva contestam a visão que sobrevaloriza os efeitos das economias de escala na agricultura. Reforçando esta visão a experiência internacional mostra que a elevação da renda da população rural de países semiperiféricos tem um potencial distributivo e contribui para a ampliação de um mercado interno de massas. A agricultura familiar promove uma ocupação mais equilibrada do território nacional e por meio de sua multifuncionalidade e da pluriatividade impulsiona diferentes atividades econômicas e o desenvolvimento territorial.

PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NA PRODUÇÃO TOTAL



13

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

14

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

### 3. Um novo modelo de reforma agrária - da intervenção fundiária ao desenvolvimento territorial

O Plano Nacional de Reforma Agrária representa uma inovação em relação ao modelo de implementado nos últimos anos ao se orientar para fazer dos assentamentos espaços de produção e qualidade de vida integrados ao desenvolvimento territorial.

A atuação anterior do Estado foi marcada pela dispersão espacial, pela ausência de políticas de garantia de infra-estrutura básica e de assistência técnica, pela desvinculação dos assentamentos de projetos produtivos e pela secundarização de segmentos sociais igualmente presentes e demandantes de ações no meio rural, que geraram um enorme passivo. Esta situação demonstra a urgência da reorientação das políticas para recuperar os assentamentos e abrir novos horizontes à população beneficiária.

O PNRA orienta-se para a promoção da viabilidade econômica, da segurança alimentar e nutricional, da sustentabilidade ambiental para garantir o acesso a direitos e a promoção da igualdade – objetivos integrados a uma perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável. Isso requer colocar à disposição das famílias assentadas e das demais beneficiárias do Plano os meios indispensáveis à exploração econômica da terra e para que obtenham renda suficiente para viver com dignidade, tais como: crédito; assistência técnica; apoio à comercialização e à agregação de valor; construção de infra-estrutura produtiva, econômica e social, como água, saneamento básico, energia, via de escoamento da produção; além de outras políticas públicas que garantam a universalização do acesso a direitos fundamentais.

Ao invés de um modelo único para todas as regiões do país, o PNRA prevê a adequação do modelo de reforma agrária às características de cada região, de cada bioma. Ao invés de uma ação dispersa espacialmente e desarticulada, o Plano organizará sua atuação em áreas reformadas, por meio de um instrumento prévio de ação do Estado, como já dispunha o Estatuto da Terra.

Nas áreas reformadas se estabelecerá uma concentração espacial e uma integração produtiva entre os diversos segmentos que compõem o público alvo do Plano de Reforma Agrária – os assentamentos pré-existentes e os novos, os posseiros regularizados e os agricultores familiares –, transformando-as em sistemas locais de produção rural integrantes de um plano de desenvolvimento territorial.

Para a definição dos projetos produtivos estão sendo desenvolvidos estudos sobre os beneficiários da reforma agrária e as cadeias produtivas regionais, sobre as alternativas de comercialização existentes e passíveis de serem criadas, sobre os produtos com vantagens comparativas para a agricultura familiar, e sobre as técnicas de produção adequadas ao bioma e às características destas unidades produtivas. Esta visão das potencialidades e das oportunidades organizará a montagem de um sistema de assistência técnica e extensão rural, de pesquisa, de associativismo

e cooperativismo, crédito, comercialização e agroindustrialização visando a agregação de valor e a geração de novos postos de trabalho, combinando atividades agrícolas com não-agrícolas.

Na formulação e implementação desta estratégia de desenvolvimento o PNRA reconhece a necessidade de abordagens próprias e específicas dirigidas às comunidades rurais tradicionais e à superação da desigualdade imposta às mulheres e aos jovens. Desta forma, os assentamentos e os projetos para estas comunidades e segmentos terão parâmetros regionalizados flexíveis em relação à sua organização espacial e produtiva, integrados a um plano de desenvolvimento territorial, racionalizando e orientando os investimentos, as políticas públicas de fomento, garantia da produção e a instalação de equipamentos e infra-estrutura social.

Não se trata de impor um modelo, mas apresentar e discutir alternativas com os beneficiários da Reforma Agrária, que possam garantir a sustentabilidade econômica, social e ambiental, amparadas em mecanismos de indução e fomento.

O desenvolvimento desta concepção de Reforma Agrária exigirá uma intensa cooperação do Ministério do Desenvolvimento Agrário com diferentes órgãos e instituições - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente; Saúde; Educação; Cultura; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea; BNDES; Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BASA, BRB, BNB; APEX; fundos constitucionais de desenvolvimento; CONAB; EMBRAPA e diversos centros autônomos de tecnologias apropriadas; conselhos de desenvolvimento rural sustentável; universidades entre outras entidades da sociedade civil. Este esforço coletivo possibilitará o apoio e a promoção de iniciativas e soluções de diversificação produtiva, estímulo à organização de associações e cooperativas, desenvolvimento de novos produtos, processos produtivos e estratégias de acesso a mercado visando fortalecer a agricultura familiar e os beneficiários da reforma agrária.

Recuperar essa capacidade de ação governamental planejada, combinada com a prática democrática do diálogo social, representa um passo importante – e não menos inovador – para reforçar o caráter dinâmico da Reforma Agrária e acelerar seu papel na constituição de um novo tecido social em âmbito regional e nacional.

15

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

16

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA



## 4. Demanda por Reforma Agrária

Esta visão contemporânea e democrática de Reforma Agrária, sintonizada com a perspectiva de mudança do modelo agrícola, desdobra-se na definição de um público alvo abrangente formado pelos segmentos da população rural que tem no acesso à terra um limite à sua reprodução econômica e social e ao exercício de sua autonomia.

Este público é formado por: trabalhadores rurais sem terra, público potencial de novos assentamentos; atuais assentados, que necessitam de infra-estrutura e apoio à produção; um imenso setor da agricultura familiar que ainda não acessa os mecanismos do Plano Safra; posseiros, marcados pela insegurança jurídica em relação ao domínio da terra que lhes restringe o acesso às políticas agrícolas e os expõe a ameaças de despejo; populações ribeirinhas; comunidades quilombolas, que demandam o reconhecimento e a titulação de suas áreas; agricultores que ocupam terras indígenas, que precisam ser reassentados; extrativistas, que lutam pela criação e reconhecimento de reservas extrativistas; agricultores atingidos por barragens; juventude rural; mulheres trabalhadoras rurais; entre outros pobres do campo. Estes setores serão objeto de instrumentos diferenciados e apropriados às suas especificidades e às características de cada região.

A demanda explícita pela Reforma Agrária pode ser identificada pelo cadastro resultante das inscrições via Correio no “Programa de Acesso a Terra” e outras formas de cadastramento, como é o caso daqueles efetuados na Sala do Cidadão, chega a um total de 839.715 cadastros.

A demanda explícita pela Reforma Agrária pode ser identificada pelo cadastro resultante das inscrições via Correio no “Programa de Acesso a Terra” e outras formas de cadastramento, como é o caso daqueles efetuados na Sala do Cidadão, chega a um total de 839.715 cadastros.

Além destes números e com base em informações de diversas fontes – Cadastro dos Imóveis Rurais/Incra; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/IBGE (1997 e 2001); Censo Agropecuário/IBGE (1995/96); Censo Demográfico/IBGE (2000); Sistema Nacional de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA/Incra) – pode-se dimensionar diferentes universos de trabalhadores rurais demandantes por terras. Este universo potencial é composto pelos trabalhadores rurais sem terra e pelos proprietários agrícolas e outros agricultores com área insuficiente para a sustentabilidade econômica, social e ambiental da exploração agrícola.

O total de trabalhadores rurais sem terra pode ser identificado pelo conjunto formado pelas famílias rurais de trabalhadores agrícolas pluriativos e desocupados, bem como as famílias agrícolas e pluriativas residentes em áreas urbanas, que em 1997 correspondia a um montante de 3,1 milhões famílias. Essa estimativa circunscreve-se aos trabalhadores rurais sem acesso à terra, não incorpora os pequenos produtores agrícolas – proprietários, parceiros ou arrendatários. Nesta abordagem, família agrícola é aquela em que a totalidade de seus membros tinha a atividade agrícola como ocupação principal e família pluriativa é aquela onde ocorria a combinação entre atividades agrícolas e não agrícolas entre os componentes do mesmo domicílio.

17

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

18

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

Os dados do Censo Agropecuário de 1995 permitem estimar a existência de cerca de 3,4 milhões de estabelecimentos agropecuários com insuficiência de área, o que corresponde a 70% dos estabelecimentos agropecuários existentes no país. E esta situação é mais freqüente no caso de agricultores que tem um acesso precário à terra, como parceiros, arrendatários. Quando a estimativa é feita tendo por base os dados da PNAD de 1995, chega-se a um total de cerca de 3 milhões, que têm terra mas com área insuficiente.

O Censo Demográfico de 2000, ao apresentar informações sobre a condição de vida das pessoas residentes no campo, permite estimar o montante de famílias pobres no meio rural que podemos considerar como potencialmente demandantes da Reforma Agrária. São cerca de 5 milhões de famílias cuja renda mensal é inferior a dois salários mínimos, ou seja, em que, em média, seus componentes contam com até meio salário mínimo para sobreviver. São diferentes números que demonstram a imensa demanda por terra e a necessidade de uma ampla Reforma Agrária.



*O princípio geral do PNRA é incluir uma significativa parcela da pirâmide social na economia agrária, regida por um novo marco de regulação dos mercados agrícolas, de sorte a garantir crescimento da renda, do emprego e da produção desse setor.*

## 5. Programas

A concentração é o elemento central da estrutura fundiária brasileira e comum a todos os estados. Entretanto, as possibilidades de obtenção de terras e a situação dos potenciais beneficiários são diferenciadas, o que justifica a utilização e a combinação dos vários instrumentos que o poder público dispõe para democratizar o acesso à terra, superar as restrições que o acesso precário impõe à integração produtiva e promover um novo padrão de desenvolvimento territorial.

A centralidade está no instrumento de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária dos latifúndios improdutivos que, entretanto, deverá se combinar com outros instrumentos disponíveis, como é caso da arrecadação de terras públicas e devolutas, da aquisição por meio do Decreto 433/1992, da regularização fundiária e do crédito fundiário. O compromisso do governo federal em fazer do meio rural um espaço de paz, produção e qualidade de vida envolve, também, a realização de ações dirigidas à promoção da igualdade de gênero, ao reconhecimento dos territórios das comunidades rurais tradicionais e ao fomento a projetos de etnodesenvolvimento que reconheçam e valorizem os seus saberes e suas tradições.

### 5.1. Novos Assentamentos

O princípio geral do PNRA é incluir uma significativa parcela da pirâmide social na economia agrária, regida por um novo marco de regulação dos mercados agrícolas, de sorte a garantir crescimento da renda, do emprego e da produção desse setor. Essa mudança se dará com geração de excedentes de renda familiar relativamente às necessidades básicas de consumo, e dos custos primários de produção, a todo o espectro da população rural atingida pela Reforma. O instrumento prioritário de obtenção de terras para o assentamento de famílias é a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, complementada pela compra e venda (Decreto 433); destinação de terras públicas; obtenção de áreas devolutas; e outras formas de obtenção (devedores, dação em pagamento).

O dispêndio do governo federal com a aquisição de terras para Reforma Agrária pode ser dilatado, pois seu principal instrumento, a desapropriação por interesse social, é resgatável em até 20 anos, e os beneficiários começam a ressarcir o valor da terra nua, em geral, a partir do terceiro ano da sua entrada no assentamento. Mas os gastos de implantação dos assentamentos são imediatos e impactam, ano a ano, o orçamento corrente do MDA.

Daí a necessidade de fixar metas e de estabelecer políticas de execução da Reforma que harmonizem os objetivos de massividade e qualidade, que se expressem na fixação de metas de renda e de número de beneficiários, na adoção de um novo modelo de assentamento e no compromisso com a recuperação dos atuais assentamentos.

De maneira geral, a tecnologia é concebida para favorecer o monocultivo em grandes extensões de terra, em solos relativamente planos e de boa fertilidade, as quais estão, em sua maioria,

da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e da compra e venda, e 29% corresponderão ao instrumento de destinação de terras públicas.

O II FNRA expressa seu compromisso com uma Reforma Agrária massiva ao estabelecer como meta assentar 400.000 novas famílias no período 2003-2006. A força deste número fica evidente quando comparamos com o que foi feito em anos anteriores: de 1995 a 1998 foram assentadas 238.010 famílias; de 1999 a 2002 foram 286.370 famílias. O crescimento progressivo do número de famílias assentadas decorrerá de um grande aumento nos recursos destinados para obtenção de terras. Para 2004, prevê-se um gasto com obtenção quase 4 vezes maior do que foi aplicado anualmente no período de 2000 a 2003.

### Número de famílias assentadas e gastos no período de 1995 a 2007

Assentamentos 1995 - 2007					
ANO	Famílias assentadas	Gastos com obtenção (R\$)	Total de famílias assentadas por período	Média famílias assentadas por ano	Média anual do período
1995	30.716	2.149.449.582			
1996	41.717	1.236.908.756			
1997	66.837	1.939.626.283	238.010	59.503	
1998	98.740	1.548.156.235			65,548
1999	99.201	938.091.299			1995/2002
2000	69.929	406.224.856	286.370	71.593	
2001	73.754	331.501.430			
2002	43.486	379.641.299			
2003	30.000	400.000.000			
2004	115.000	1.461.664.845	400.000	100.000	2003/2006
2005	115.000	1.461.664.845			
2006	140.000	1.827.081.056	520.000	130.000	2004/2007
2007	150.000	1.973.247.540			

### Integração produtiva e desenvolvimento territorial sustentável

A implantação de novos projetos de assentamento está vinculada a propostas de desenvolvimento sustentável dos territórios nos quais se inscreverão. Estes novos espaços para ações locais serão dinamizados pela descentralização das políticas públicas e pela participação social que, para além de definir sobre quais bases se dará o desenvolvimento rural, também exercerá diversas formas de controle social.

O efeito da distribuição de terra, da universalização da assistência técnica e da implementação de projetos produtivos sustentados e adaptados às realidades locais terá efeitos diretos profundos nas áreas reformadas. Gradualmente, essas áreas se diferenciarão como pólos prósperos de desenvolvimento rural e, na medida em que seus efeitos transbordarem para as comunidades do entorno, dotarão as ações de Reforma Agrária de uma dimensão massiva.

Por meio desta articulação territorial serão exploradas as diversas formas de agregar valor, como a inserção soberana em cadeias produtivas regionais; a interação com os mercados locais, regionais e externos; a promoção comercial de seus produtos; a criação de redes de comércio justo e atividades rurais não agrícolas.

A partir do II PNRA a criação e o desenvolvimento dos novos assentamentos passarão a se orientar por um projeto regional produtivo associado a um plano de desenvolvimento territorial, definido conjuntamente com os beneficiários e acompanhado pela assistência técnica. Significará uma oportunidade para ampliar a oferta de alimentos na região e para promover a diversificação produtiva, tanto em função da matriz tecnológica proposta – produção agroecológica – como em função da destinação dos seus produtos e subprodutos – alimentos e geração de energia. Ao integrar-se aos arranjos produtivos locais, os assentamentos contribuirão para a expansão das cadeias produtivas existentes ou para a formação de novas cadeias, dinamizando o desenvolvimento dos municípios e das regiões.

### Viabilidade econômica

Desde o momento de sua implantação, o novo assentamento estará orientado por um projeto produtivo de viabilização econômica, com tempos de maturação e etapas ajustadas às características de cada região. Um investimento específico nas áreas de Reforma Agrária é a garantia para transformá-las em espaços produtivos de acesso a direitos e de qualidade de vida.

Esse investimento consiste basicamente no dispêndio para a obtenção de terras e para construção de moradia, de caráter ressarcível no longo prazo e realizado por ações orçamentárias específicas da União. Abrange, ainda, um gasto não-ressarcível por família assentada, correspondente à dotação inicial de meios produtivos, imprescindíveis a propiciar o exercício da função social da terra. Esse gasto é não-ressarcível pelo seu caráter de bem público não apropriado privadamente, enquanto que a terra e a moradia caracterizam-se como bens apropriáveis.

Há outros investimentos que não requerem ação orçamentária vinculatória, mas são imprescindíveis ao objetivo de geração de produção, renda e emprego no processo de Reforma Agrária. São eles que garantirão as condições para uma estratégia de longo prazo de viabilização econômica e de consolidação produtiva do assentamento.

O Plano Safra da Agricultura Familiar e da Reforma Agrária disponibilizará recursos para o custeio, seguro e a comercialização da produção. Serão assegurados, ainda, recursos para que as famílias assentadas iniciem as atividades que garantirão o autoconsumo, a geração de renda e excedente e que organizem o assentamento com uma perspectiva de integração produtiva e de sua vinculação com uma estratégia territorial de desenvolvimento. Os recursos previstos para tais investimentos deverão ser modulares no seu limite superior de disponibilidade conforme a coerência do projeto com a estratégia mais global.

Na gestão dos recursos de crédito de investimento, os assentados e assentadas serão estimulados a utilizá-lo por meio de associações ou cooperativas e orientados a decidir suas prioridades de forma a somar oportunidades locais e territoriais. A valorização da participação das mulheres

e de seus projetos produtivos, bem como a gestão ambiental e a participação de todos nas decisões coletivas, serão fundamentais para garantir a sustentabilidade e a promoção da igualdade nos novos assentamentos.

A cada ano o Plano Safra da Agricultura Familiar e da Reforma Agrária, na época oportuna, planejará a alocação dos recursos necessários à provisão da liquidez na produção e a garantia de comercialização, que são peças imprescindíveis ao sucesso econômico dos assentamentos.

Iniciativas como o Programa de Aquisição de Alimentos, implementado a partir de 2003, deverão ser ampliadas. Além de contribuir com a garantia de comercialização da produção, e, portanto, da renda dos assentados, demonstram a importância da vinculação das ações de Reforma Agrária com as de garantia da segurança alimentar e nutricional da população brasileira.

Haverá ainda gastos sociais e de infra-estrutura recomendáveis à garantia de direitos básicos de cidadania. Estes gastos vinculados a direitos sociais são fiscalmente onerosos, mas já estão financiados em orçamentos específicos, como é o caso da Seguridade Social, Educação e Habitação. Isso demanda uma ação coordenada do governo federal e de pactuação com Estados e Municípios, de sorte a garantir a realização dos investimentos básicos que assegurem o direito à educação, à saúde, à infra-estrutura urbana e aos demais serviços públicos.

O acesso a investimentos de longo prazo estará condicionado pelas exigências dos projetos produtivos e pelas metas de produção, renda e excedente de forma a compatibilizar estes compromissos financeiros com o início do pagamento das parcelas anuais do débito ressarcível com a terra e moradia.

O crédito de longo prazo do PRONAF, de programas específicos do BNDES e de outros órgãos e instituições federais serão as principais linhas de fomento público à consolidação dos projetos produtivos dos assentamentos, sem prejuízo de programas específicos de capacitação e da garantia da assistência técnica e extensão rural.

### 5.2. Cadastro de Terras e Regularização Fundiária

A concentração da propriedade da terra sustenta-se, também, pela ausência de informações públicas e de um cadastro consistente que impedem que o Estado brasileiro se assenhere de todo o território nacional.

Vigora uma situação de ilegalidade e instabilidade jurídica. Os dados do Cadastro do Incra indicam que 50,86% da área total do território brasileiro está na condição de cadastrada. Há, ainda, situações de apropriação ilegal de terras devolutas ou mesmo já arrecadadas, e irregularidades no Cadastro que permitem que, em alguns casos, a área dos imóveis cadastrados supere a própria área total do estado.

O estatuto jurídico em relação à posse da terra é também um sério obstáculo ao desenvolvimento de uma agricultura familiar capaz de obter sustentabilidade econômica e social. A situação de fragilidade jurídica decorre de um conjunto diversificado de situações que remontam ao

padrão de ocupação ancestral da terra (quilombolas, ribeirinhos, extrativistas), à ação do Estado (ocupantes de áreas públicas e devolutas), à falta de acesso dos instrumentos jurídicos de regularização (ocupantes da sua própria terra não regularizados, ocupantes de terras particulares portadores de direito de usucapião). São mais de um milhão de agricultores brasileiros, distribuídos em todos os estados, com posses de até 100 ha.

Seja qual for a origem da fragilidade jurídica da posse, as conseqüências são comuns: o obstáculo ao acesso ao crédito e políticas de fomento e comercialização; instabilidade quanto ao seguimento pacífico da posse; ausência de indenização quando a área é objeto de desalojamento por obra ou afetação pública. Não é à toa que são nas áreas de maior concentração de posses irregulares que costumam ocorrer os índices mais altos de violência associada à questão agrária.

A importância de um recadastramento de todos os imóveis rurais e da revisão das normas que regem o processo de registro das propriedades é ainda maior quando se observa que as possibilidades de obtenção de terras para Reforma Agrária estão condicionadas por dois indicadores que dependem das informações contidas no Cadastro do INCRA: o módulo fiscal e os índices de produtividade.

Por isso, o Plano Nacional de Reforma Agrária tem como uma de suas prioridades a constituição do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR de uso múltiplo com a utilização de imagens de satélite e do georeferenciamento de todos os imóveis rurais, que resultará progressivamente num novo mapa fundiário do país e em referência obrigatória para a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento rural.

Por meio de uma integração do INCRA com os órgãos estaduais será executado um amplo processo de regularização fundiária visando regularizar as pequenas posses de boa fé e a arrecadação e incorporação de terras devolutas ao patrimônio público, seguida de sua destinação para o assentamento de trabalhadores rurais, e também promover ações anulatórias sobre ocupações de terras com registros irregulares.

A prioridade de implantação do programa de regularização fundiária levará em conta, entre outros fatores, a densidade de pequenas posses na região, a previsão de obra ou intervenção pública capaz de instabilizar as pequenas posses (como é o caso da transposição de águas do São Francisco ou o asfaltamento da BR 163), a disposição do respectivo governo do estado em formar parceria para a implantação do projeto e a existência de conflito motivado por questões fundiárias.

Para fortalecer os pequenos produtores a política fundiária deverá vir associada a sua inserção nas políticas de desenvolvimento regional, à garantia da assistência técnica e do acesso ao crédito. Assim, a superação da barreira jurídica do pleno acesso à terra poderá significar uma inserção qualitativamente superior na esfera da produção e da comercialização de seus produtos.

As metas do Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária são as seguintes:

1. Cadastro georeferenciado de 2,2 milhões de imóveis rurais em 4 anos e de 4,8 milhões em 8 anos.

2. Elaboração do Mapa Fundiário e do Cadastro de Terras do Brasil, em 8 anos.
3. Regularização de 500 mil posses de boa fé de até 100 ha em 4 anos e 1 milhão em 8 anos.
4. Arrecadação de terras devolutas, em conjunto com os estados, e sua destinação para o assentamento de 45 mil famílias em 4 anos e 105 mil em 8 anos.
5. Constituição de uma base de dados qualificados para a cobrança do Imposto Territorial Rural - ITR.

### 5.3. Recuperação dos assentamentos

A recuperação e consolidação dos assentamentos criados ao longo dos últimos anos são prioridades do II Plano Nacional de Reforma Agrária.

A precariedade de dados institucionais sobre a situação econômica e social dos assentamentos, apesar das recentes pesquisas realizadas, reforça a importância de combinar as ações de recuperação com a implantação de um sistema gerencial de monitoramento. O aperfeiçoamento do SIPRA e dos demais sistemas de informação do INCRA deverá incluir a incorporação e o tratamento dos dados gerados pelo Censo da Reforma Agrária, realizado em 2002, e por outras pesquisas recentes.

O cruzamento das informações sobre as obras fisicamente implantadas com as dos contratos e convênios que as originaram, bem como com outras informações administrativas disponíveis, serão fundamentais para a formulação de estratégias gerais e específicas de recuperação dos assentamentos que incorporem a participação das entidades e dos órgãos governamentais municipais e estaduais.

Há uma similaridade do esforço de recuperação e de desenvolvimento dos assentamentos, porém não se pode deixar de reconhecer suas especificidades e, particularmente, as diferenças no âmbito das experiências organizativa e produtiva. Os assentamentos que apresentam omissão em múltiplas de suas etapas de implantação serão objeto de uma ação diferenciada, de acordo com suas potencialidades, e combinada de diferentes instrumentos, orientada para sua recuperação econômica e produtiva, social e ambiental. Poderá haver situações em que a recuperação dos assentamentos exigirá a redefinição do projeto produtivo que orienta seu desenvolvimento. Nesses casos, as alternativas serão discutidas com os assentados e suas organizações.

A complementação dos investimentos previamente designados e o acesso à educação e saúde serão assegurados. Além disso, contratos específicos de custeio produtivo e de apoio à comercialização, previstos no Plano de Safra da Agricultura Familiar e da Reforma Agrária, serão implementados.

O II PNRA vai além da garantia do acesso à terra. Prevê ações para que estes homens e mulheres possam produzir, gerar renda e ter acesso aos demais direitos fundamentais, como Saúde e Educação, Energia e Saneamento.

De maneira geral, a tecnologia é concebida para favorecer o monocultivo em grandes extensões de terra, em solos relativamente planos e de boa fertilidade, as quais estão, em sua maioria,

pois a eles corresponde a responsabilidade de garantir tais serviços inclusive no meio rural. Os assentamentos de Reforma Agrária, por exemplo, já foram incluídos como prioridade do Programa “Luz para Todos” do Ministério das Minas e Energia.

O II PNRA prevê, também, a regularização do passivo dos assentamentos em relação ao licenciamento ambiental, adequando-os à resolução 289/01 do Conama e ao estabelecido pelo Termo de Ajuste de Conduta formalizado pelo Ministério do Meio Ambiente, Ibama, Ministério Público Federal, Incra e Ministério do Desenvolvimento Agrário.

#### 5.4. Crédito Fundiário

O Programa de Crédito Fundiário integra o Plano Nacional de Reforma Agrária como um instrumento complementar à desapropriação. É um mecanismo de acesso à terra por meio do financiamento da aquisição de imóvel rural e de investimentos básicos e comunitários em projetos apresentados pelos beneficiários voltados a produzir o aumento da renda e da produção de alimentos, à melhoria das suas condições de vida e à dinamização das economias locais.

Possibilita a aquisição de terras nos casos em que as áreas não são passíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e, ainda, incorporar ao universo da agricultura familiar e das áreas reformadas as áreas inferiores a 15 módulos fiscais e terras produtivas superiores a 15 módulos.

O Programa resulta na criação de ocupações produtivas permanentes para as famílias beneficiadas. Contribui para enfrentar o problema do êxodo rural e da concentração fundiária, pois parte significativa dos agricultores familiares não tem sucessor e suas áreas tendem a ser adquiridas por grandes proprietários, por pessoas do meio urbano (industriais, comerciantes, profissionais liberais), ou ser abandonadas, como as “taperas”, cada vez mais numerosas nos estados do Sul.

Subdivide-se em três linhas que vão beneficiar os trabalhadores rurais mais pobres, em especial do Semi-Árido nordestino (Combate à Pobreza Rural), os jovens de 18 a 24 anos (Nossa Primeira Terra) e os agricultores familiares com terra insuficiente (Consolidação da Agricultura Familiar), públicos prioritários das políticas de combate à fome e de inclusão social do Governo Federal.

O financiamento da aquisição de terras utiliza recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, providos pelo Governo Federal, e é reembolsável pelos beneficiários. Os projetos comunitários podem ser de infra-estrutura básica (moradia, abastecimento de água, eletrificação, estradas internas à propriedade), de caráter produtivo (formação de pastos, instalações, conservação de solos e recuperação de áreas degradadas), de estruturação inicial das unidades produtivas (roças de subsistência e produções ou criações de autoconsumo, custeio das primeiras safras, aquisição de animais e plantio de plantas perenes), ou destinados à formação de poupança pelas famílias ou associações (fundos de poupança ou investimento, fundo rotativo comunitário, capital de giro para as associações, participação em cooperativas de crédito).

25

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

26

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

No caso da linha de financiamento “Combate à Pobreza Rural” e “Nossa Primeira Terra” os recursos para os projetos comunitários são oriundos do Banco Mundial e não são reembolsáveis. Já para a linha “Consolidação da Agricultura Familiar” os recursos são reembolsáveis e oriundos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária.

Os beneficiários podem dispor, ainda, de uma ajuda de custo inicial, que permite a manutenção da família nos primeiros meses do projeto e o investimento na estruturação da unidade produtiva e na implantação de projetos comunitários. Contam, ainda, com uma quantia destinada à contratação de assistência técnica por meio das próprias associações.

Os beneficiários do Crédito Fundiário têm acesso automático ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf A), que permite o desenvolvimento e a consolidação das atividades produtivas iniciadas no âmbito do Programa. Têm, também, acesso a outros programas implementados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e pela CONAB, como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos, das políticas de acesso a mercado, preços mínimos, Seguro Safra, outras linhas do Pronaf (Agroindústria, Mulher, Jovem).

Os beneficiários e beneficiárias do Programa - trabalhadores sem terra ou minifundistas – por meio de suas associações terão ampla autonomia para: a seleção dos participantes; a escolha e a negociação das terras; elaboração de propostas de financiamento; determinar os investimentos comunitários e produtivos, a capacitação e a avaliação; escolher os prestadores de assistência técnica; e, definir as formas de organização da associação e da produção.

A estratégia de implantação do Programa está baseada na descentralização das ações, na participação dos Estados, municípios e das comunidades de forma a assegurar moradia, estradas, eletrificação e abastecimento de água, além do acesso aos demais programas sob responsabilidade do poder público local. Para assegurar a participação e o controle social atribuiu-se um grande poder de decisão aos Conselhos de Desenvolvimento Rural, desde o nível municipal até o nacional.

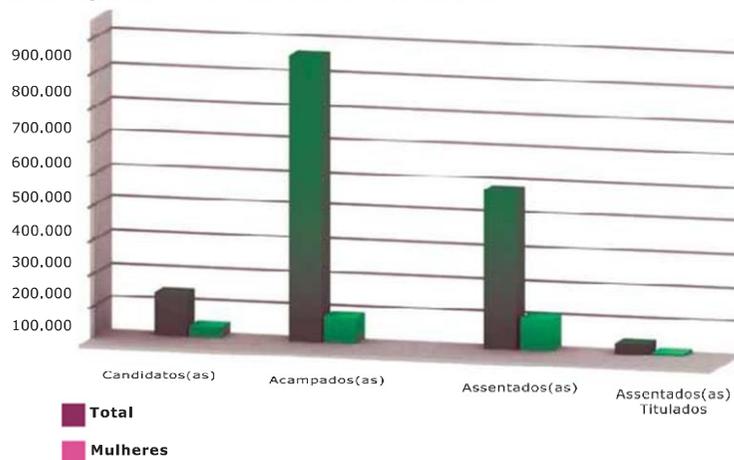
#### 5.5. Promoção da Igualdade de Gênero na Reforma Agrária

O Plano Nacional de Reforma Agrária abraça o desafio de enfrentar o padrão secular de subordinação e negação das mulheres rurais enquanto sujeitos políticos e econômicos do mundo rural, assumindo que cabe ao Estado a implementação de políticas dirigidas à superação dessa situação de desigualdade social.

A partir desta compreensão, as ações do Plano e, em particular, os assentamentos de Reforma Agrária são considerados como espaços de reconstrução de relações econômicas, sociais e culturais em relação à terra e seu uso, mas também de constituição de novas relações sociais e comunitárias. Estes novos e complexos espaços de vida e trabalho reúnem sujeitos diferentes, cujas necessidades devem se expressar na construção de infra-estrutura e de programas que respondam aos desafios da produção econômica e da reprodução social.

A situação de desigualdade social expressa-se num número maior de mulheres entre os mais pobres do campo e numa participação expressiva nas ocupações não remuneradas do setor agropecuário. Apenas 7% dos beneficiários/as do Programa Nacional de Fortalecimento Agricultura Familiar - PRONAF, no período de 1996 a 2000, eram mulheres. No mesmo período, as mulheres eram apenas 12,6% do público atendido pela Reforma Agrária. Além deste escasso acesso, há uma invisibilidade das mulheres como demandantes da Reforma Agrária, já que a proporção entre os gêneros na condição de assentados (as), assentados (as) titulados (as), acampados (as) e candidatos (as) inscritos não é proporcional.

#### PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA REFORMA AGRÁRIA



A invisibilidade das contribuições econômicas das mulheres rurais e a denominação do seu trabalho como auxiliar mostram a importância dos laços familiares nos mecanismos de reprodução hierárquica e das relações de poder no interior das famílias. Há que se considerar, portanto, a existência de distintas capacidades e interesses entre os membros da família e as diferenciações culturais e sociais das mulheres na formulação e implementação das ações do II Plano Nacional de Reforma Agrária.

As iniciativas de ampliação dos direitos econômicos e políticos das mulheres rurais e de seu protagonismo envolvem o reforço de alternativas econômicas e a criação de oportunidades específicas. Pretende-se ampliar e fortalecer a participação das mulheres nas atividades produtivas gerais do assentamento e das áreas reformadas, além do apoio a projetos específicos, a iniciativas de agregação de valor e geração de renda, do resgate das práticas de medicina tradicional, do artesanato, da valorização de formas tradicionais de produção e de projetos de capacitação em diversas áreas como manejo florestal, piscicultura, gestão entre outros.

O Plano prevê o aperfeiçoamento do sistema de crédito já disponível, especialmente o Pronaf A, buscando a ampliação do acesso das mulheres, bem como o incentivo ao financiamento da

produção de grupos de mulheres com aval solidário. A assistência técnica, condição para o sucesso das atividades produtivas, será orientada para integrar todos os membros do grupo familiar (homens, mulheres, jovens e idosos) na tomada de decisões e nas atividades produtivas.

Ao reconhecer as relações de gênero como um dos aspectos estruturantes das relações sociais no meio rural, o II PNRA trata as mulheres não só como pessoas beneficiárias no interior dos núcleos familiares, mas também como agentes políticos na construção da Reforma Agrária e da consolidação da agricultura familiar. Portanto, além de políticas específicas, o Plano prevê a aplicação do princípio da igualdade entre homens e mulheres em todos os procedimentos da Reforma Agrária.

Em relação ao acesso à terra, o Plano prevê a aplicação no conjunto das ações do princípio expresso na norma do Incra (Portaria nº 979 de 30 de setembro de 2003) que tornou obrigatória a titulação conjunta de homens e mulheres. Na realização de cadastramento e de contratos e titulações (definitivas ou de concessão de uso) constarão, obrigatoriamente, os nomes da mulher e do homem, independentemente da condição civil. Atividades de capacitação de funcionários e gestores, revisão de procedimentos, entre outras iniciativas, serão prioridades para o estabelecimento de uma nova cultura institucional. Nos casos de separação conjugal o Incra incidirá sobre o direito de permanecer na parcela, dando prioridade para as mulheres.

As restrições das mulheres para tornarem-se beneficiárias da Reforma Agrária e do crédito aparecem diretamente associadas ao seu precário acesso aos documentos civis e trabalhistas. O Plano prevê a implementação de um programa permanente de documentação das mulheres trabalhadoras rurais, por meio de uma articulação interministerial.

O Plano valoriza a implantação de equipamentos sociais nos assentamentos que contribuam para alterar a divisão do trabalho doméstico, como brinquedotecas, restaurantes coletivos e lavanderias comunitárias. Em relação à educação, o Plano prevê a inserção de conteúdos de gênero e de respeito aos direitos das mulheres que contribuam para a não reprodução de padrões sexistas nos cursos do Pronera, inclusive de capacitação dos(as) professores(as).

#### 5.6. Titulação e Apoio ao Etnodesenvolvimento de Áreas Remanescentes de Quilombos

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu nas suas Disposições Transitórias, especificamente no Artigo 68, o reconhecimento do território das comunidades remanescentes de quilombos e atribuiu ao Estado o dever de emitir os títulos respectivos. Estas comunidades correspondem a grupos étnicos que se autodefinem como tal a partir das relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias.

O quadro atual é de invisibilidade destes grupos sociais perante o Estado e a sociedade. Isso em função do desconhecimento do real universo destas comunidades, da ausência de políticas públicas adequadas de reconhecimento dos territórios e da garantia do acesso a direitos sociais e econômicos e, ainda, da restrita destinação de recursos.

As informações sobre as comunidades quilombolas são escassas e precárias. Não existe um levantamento geral de dados sobre todas as comunidades e no caso das comunidades em que

existem dados disponíveis eles são incompletos. O que se tem disponível provém de relatórios de andamento de processos, de identificação de conflitos e de listagem das comunidades tituladas.

Passados 15 anos, apenas 71 comunidades foram tituladas, a maioria no estado do Pará e em terras devolutas. Um montante insignificante quando comparado com o total de 743 ou com as estimativas não oficiais que indicam a existência de mais de 2.000 comunidades.

Persistem conflitos em 55 das áreas tituladas, a maioria decorrente da ocupação irregular por parte de fazendeiros, posseiros e até por projetos de órgãos dos governos estaduais e federal. Há ainda, casos de sobreposição destes territórios por unidades de conservação ambiental.

A Fundação Cultural Palmares, de 2000 a 2003, teve como uma de suas atribuições a identificação, reconhecimento e titulação das comunidades quilombolas no país. Como resultado do Grupo de Trabalho Interministerial constituído pelo governo federal foi aprovado um novo decreto, redefinindo as competências e os instrumentos dos órgãos federais envolvidos. O MDA, por meio do Incra, será o órgão responsável pela implementação das ações de regularização fundiária das comunidades quilombolas. Há, agora, a possibilidade de desapropriação de áreas particulares para fins de reconhecimento desses territórios e a criação de instrumentos e políticas para garantir a preservação das suas características culturais.

O Plano reconhece que este setor apresenta demandas distintas daquelas apresentadas pelos acampados e assentados, com suas raízes culturais e religiosas específicas. Será implementada uma política de regularização fundiária que garanta o direito de uso e posse, bem como o acesso aos instrumentos de política pública que favoreçam a permanência dos quilombolas na terra, sob coordenação do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, do MDA, em conjunto com o INCRA.

As comunidades a serem tituladas serão identificadas, mapeadas e sua situação dominial será apurada, prevendo-se, quando for o caso, a remoção dos ocupantes não-quilombolas. Os critérios para seleção das áreas a serem tituladas considerarão: a ocorrência de conflitos; áreas passíveis de titulação imediata, segundo parecer da Fundação Cultural Palmares; inserção no Programa Fome Zero; localização nos territórios definidos pelo MDA e em terras devolutas.

Além das ações voltadas para a regularização fundiária, o II PNRA prevê ações de promoção do etnodesenvolvimento e de garantia da segurança alimentar e nutricional das comunidades quilombolas. Trata-se de aproveitar suas experiências históricas e os recursos reais e potenciais da sua cultura, de acordo com projetos definidos segundo seus próprios valores e aspirações, portanto, a partir da capacidade autônoma de uma sociedade culturalmente diferente para guiar seu desenvolvimento.

Para viabilizar os projetos produtivos será garantido crédito e assistência técnica, além da necessária capacitação dos técnicos e gestores públicos e da revisão das normas sobre os procedimentos de regularização e das ações voltadas para a criação de infra-estrutura local, fomento à produção e garantia da segurança alimentar.

29

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

30

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

### 5.7. Reassentamento de não índios ocupantes de terras indígenas

A FUNAI apresentou uma lista indicando que em 154 áreas indígenas haveria ocupantes não índios. Entretanto, aproximadamente em um terço desse total faz-se necessária a confirmação dos dados em campo e em 20% há apenas um levantamento parcial de informações. Os dados disponíveis, portanto, não indicam com exatidão o número de famílias de não índios ocupando terras indígenas, nem a dimensão das áreas ocupadas.

A atuação do MDA, sob a supervisão do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, se dará de forma conjunta com a FUNAI, integrando procedimentos administrativos comuns e complementares no processo de demarcação das terras indígenas, a fim de prever, a partir deste momento, as ações de reassentamento dos ocupantes não índios. Exigirá a integração com outras políticas públicas, garantindo a participação local e o controle social das ações por parte dos povos indígenas e dos posseiros, inclusive na definição de metas e procedimentos a serem adotados.

O Plano prevê a atualização das informações sobre a demanda de reassentamento, a criação de um sistema de gestão específica, a adequação das normas do MDA/INCRA e a capacitação de funcionários e gestores. As ações de desintrusão terão como prioridade as terras indígenas onde há a ocorrência de conflitos, aquelas que já receberam ações indenizatórias de benfeitorias de boa fé por parte da FUNAI e que se enquadram nos critérios de seleção do público potencial para reassentamento.

Além da desintrusão, o II PNRA prevê o apoio ao etnodesenvolvimento dos povos indígenas, por meio de políticas de autosustentação das comunidades que contemplem a proteção e recuperação ambiental das terras, o apoio às economias indígenas e a certificação dos produtos. Isso envolve o fomento de atividades produtivas (crédito, assistência técnica e extensão rural), o apoio às ações de segurança alimentar e nutricional, de valorização de sua cultura e práticas tradicionais, valorizando a diversidade e os conhecimentos e garantindo um novo patamar de bem-estar para os povos indígenas.

### 5.8. Reserva Extrativista e Assentamento Florestal

As Reservas Extrativistas foram criadas pelo Ministério do Meio Ambiente e expressam o reconhecimento e a incorporação pelo Estado de uma experiência bem sucedida implantada pelos povos da floresta, um amplo universo de trabalhadores rurais que vivem de atividades e condições diferenciadas.

Estima-se que cerca de 100 mil seringueiros e 60 mil pessoas vivam da extração da castanha. As quebradeiras de côco de babaçu comporiam um universo de cerca de 300 mil pessoas nos estados do Tocantins, Maranhão, Pará e Piauí. Estima-se, ainda, para a região Amazônica, a existência de cerca de 700 mil agricultores familiares com distintas situações de domínio da terra.

Depois destas áreas serem reconhecidas e cadastradas pelo INCRA, este segmento da população rural passa a ter acesso ao crédito do Fronaf e às demais políticas de infra-estrutura social aplicadas aos assentamentos.

Além das Reservas Extrativistas, o reconhecimento das especificidades dos biomas e a necessidade de não se repetir políticas fundiárias mal sucedidas na região amazônica levou o governo federal a propor a criação de um novo modelo de assentamento nessa região. O assentamento florestal destinado às populações tradicionais baseia-se num compromisso com a sustentabilidade ambiental e com a viabilidade econômica, que corresponde à implementação de atividades sustentáveis de exploração dos recursos florestais. O objetivo é identificar alternativas para o uso dos recursos naturais nos assentamentos, principalmente nos biomas da Amazônia, do Cerrado e da Caatinga. A exploração da floresta natural poderá associar-se a sistemas agroflorestais para o atendimento das necessidades de subsistência das famílias.

31

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

O Assentamento de Produção Florestal Sustentável, em base familiar e comunitária – de interesse social, econômico e ambiental –, é um compromisso do governo federal e uma prioridade do Plano Nacional de Reforma Agrária.

### 5.9. Atingidos por barragens e grandes obras de infra-estrutura

Os atingidos por barragens correspondem às populações habitantes das margens de mananciais onde serão construídas unidades de geração de energia elétrica e grandes obras de infra-estrutura. Esta população está estimada em 10.000 famílias, sendo que, até o ano de 2006, com as novas obras previstas, estima-se que atinja mais 70.000 famílias.

Até o momento, são bastante débeis as políticas de reassentamento das populações atingidas por tais obras. Em geral, ficam a mercê das iniciativas das empresas geradoras de energia que, em geral, não respeitam as práticas culturais e produtivas desta população e não consideram a necessidade de serem gestados novos projetos produtivos que promovam a melhoria da qualidade de vida.

O II Plano Nacional de Reforma Agrária prevê a implementação de uma política específica de reassentamento deste segmento da população rural a ser coordenada pelo governo federal e que envolverá vários órgãos.

### 5.10. Populações Ribeirinhas

As populações ribeirinhas habitam, principalmente, os estados de Amazonas, Rondônia, Acre, Pará, Mato Grosso, Amapá e São Paulo. Vivem na beira de rios e riachos em condições de extrema pobreza. Durante alguns meses cultivam produtos de subsistência e até criam gado às margens dos rios. No restante do ano passam em suas casas de palafita ou no único meio de transporte local – o barco – sem realmente “pisarem o chão”, período no qual cerca de 90% da mata fica inundada e os animais ficam em pequenos cercados suspensos.

Estima-se que em toda a região Amazônica sejam mais de 600 mil pessoas, sendo que cerca de 300 mil no estado do Amazonas. O II Plano Nacional de Reforma Agrária reconhece este setor como parte de seu público alvo e prevê a elaboração e implementação de políticas públicas, baseada no reconhecimento e valorização da cultura e tradições desse povo e dirigidas à promoção da melhoria da qualidade de vida e novas possibilidades produtivas.



*O PRONERA contabiliza parcerias com 30 universidades públicas, federais e estaduais, que executam 50 convênios, estando matriculados 41.990 pessoas nos cursos de jovens e adultos, 1.406 nos cursos de nível médio e técnicos profissionalizantes e 750 nos cursos de nível superior.*

## 6. Universalização do acesso a direitos: Educação, Cultura e Seguridade Social

### 6.1. Programa Nacional de Educação do Campo

Desde 1998, o INCRA coordena a execução do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA. Este programa envolve uma articulação interinstitucional de estados, universidades e movimentos sociais com o objetivo de fortalecer a educação nos assentamentos por meio de metodologias específicas. Seu objetivo é reduzir o índice de analfabetismo de jovens e adultos trabalhadores (as) rurais, residentes nos acampamentos e assentamentos de Reforma Agrária e promover a elevação do seu nível de escolarização formal, ampliando o acesso ao ensino fundamental e médio, priorizando uma oferta associada à formação técnico-profissional.

Abrange projetos de educação de jovens e adultos - EJA, a oferta de formação continuada e escolarização (médica e superior) de membros das próprias comunidades para educadores de ensino fundamental, formação técnico-profissional (agropecuária, saúde comunitária, comunicação social) com ênfase no desenvolvimento sustentável, além de apoiar a produção de materiais didáticos pedagógicos específicos para o campo.

A metodologia de trabalho, composta por uma combinação do tempo escolar e na comunidade, permite articular os saberes aprendidos na escola e os saberes desenvolvidos no assentamento em que os alunos moram. Concebe a construção do conhecimento pela prática dos assentados e suas decisões de mudança, o que implica na realização por parte dos alunos do diagnóstico da realidade de cada assentamento por meio de metodologias participativas.

O PRONERA contabiliza parcerias com 30 universidades públicas, federais e estaduais, que executam 50 convênios, estando matriculados 41.990 pessoas nos cursos de EJA, 1.406 nos cursos de nível médio e técnicos profissionalizantes e 750 nos cursos de nível superior.

Está em curso no governo federal, numa iniciativa do Ministério da Educação, com a participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e de diversos setores sociais, a elaboração de uma proposta de Política Nacional de Educação do Campo, que, certamente, implicará numa ampliação expressiva do acesso da população rural a este direito fundamental.

### 6.2. Seguridade Social

Como parte da estratégia de desenvolvimento e consolidação dos assentamentos como espaços de trabalho e qualidade de vida, o Plano prevê ações visando garantir o acesso por parte dos homens e das mulheres beneficiárias à saúde pública, assistência social e previdência social. Por meio de uma ação integrada com outros ministérios será implementado um programa de disseminação de direitos sociais básicos e de documentação que possibilitarão que seja incorporada à renda familiar uma renda de cidadania que contribuirá com o estabelecimento de uma existência digna.

33

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA



*O MDA irá estender aos assentamentos de Reforma Agrária e às comunidades rurais beneficiadas pelo Plano o projeto Arca das Letras, que vem sendo implementado em caráter piloto no Nordeste e no estado do Rio Grande do Sul.*

### 6.3. Acesso à cultura

O Plano de Reforma Agrária reconhece o direito das comunidades rurais à cultura, entendida como a valorização de suas práticas culturais e o acesso ao patrimônio da civilização humana.

O MDA irá estender aos assentamentos de Reforma Agrária e às comunidades rurais beneficiadas pelo Plano o projeto Arca das Letras, que vem sendo implementado em caráter piloto no Nordeste e no estado do Rio Grande do Sul. Trata-se de proporcionar alternativas de estímulo à leitura desenvolvida com uma metodologia apropriada ao meio rural e coordenada por monitores da própria comunidade.

Ações de registro e difusão das expressões culturais no meio rural contribuirão para que as populações urbanas conheçam a riqueza e a diversidade do meio rural, valorizando e reconhecendo sua contribuição para a formação social e cultura brasileira. Mas, acima de tudo, contribuirá para fortalecer a autonomia das populações rurais.

Em conjunto com o Ministério da Cultura será elaborada uma política cultural para o meio rural brasileiro, orientada para o conhecimento, valorização e difusão das identidades culturais, para a ampliação dos equipamentos culturais no meio rural e para o acesso à formas diferenciadas de expressão cultural.

*O Plano de Reforma Agrária reconhece o direito das comunidades rurais à cultura, entendida como a valorização de suas práticas culturais e o acesso ao patrimônio da civilização humana.*



35

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

36

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

## 7. Um novo marco jurídico-institucional

A consecução dos objetivos estabelecidos no PNRA exige modificações nas normas jurídicas e administrativas que regem o processo de obtenção de terras, implantação e desenvolvimento dos assentamentos e as ações dirigidas aos diversos segmentos que compõem o público alvo, como é o caso das comunidades quilombolas, os extrativistas, entre outros.

Faz-se necessária a recuperação e o fortalecimento institucional do INCRA, o principal órgão executor do PNRA, envolvendo ações de valorização, reestruturação e revisão de normas. Uma nova estrutura organizacional para o INCRA deverá prever a recomposição gradual de sua força de trabalho por meio de concurso público; a instituição de um Plano de Carreira; a sua modernização tecnológica; e, um amplo plano de capacitação visando qualificar e motivar seus funcionários.

Coerente com o compromisso do Governo Federal de transparência na ação pública, o Plano prevê a divulgação regular de informações sobre as ações que compõem o processo de Reforma Agrária. Isto foi iniciado pela divulgação mensal do Relatório da Ouvidoria Agrária e se seguirá com a divulgação do andamento dos processos de obtenção de terras e de dados sobre os assentamentos.

O meio rural brasileiro precisa se tornar, definitivamente, um espaço de paz, produção e justiça social. A reforma agrária é uma ação estruturante, geradora de trabalho, renda e produção de alimentos, portanto, fundamental para o desenvolvimento sustentável da nação.

Esse conjunto, além de defasado, contém disposições que entorpecem e encarecem indevidamente os procedimentos da obtenção de terras para distribuição a famílias necessitadas. Trata-se de normas que contribuem para impedir ou atrasar as vistorias e avaliação dos imóveis suscetíveis de desapropriação por interesse social, que promovem a elevação indevida das indenizações aos desapropriados e que dificultam a propositura de ações discriminatórias e a conseqüente arrecadação das terras devolutas de forma a dar segurança jurídica a proprietários e posseiros.

Reafirma-se a necessidade de avanços na ordem constitucional estabelecida pela Constituição Federal em 1988, no que diz respeito à proteção ao direito de propriedade e ao próprio contorno jurídico do Programa de Reforma Agrária abrigado pelo capítulo III, Título VII, da CF.

O meio rural brasileiro precisa se tornar, definitivamente, um espaço de paz, produção e justiça social. A reforma agrária é uma ação estruturante, geradora de trabalho, renda e produção de alimentos, portanto, fundamental para o desenvolvimento sustentável da nação.

### Medidas propostas

1. Revisão do conceito de propriedade reformável com a inserção de coeficientes de aproveitamento ambiental e trabalhista que também são itens do cumprimento da função social da terra previsto pela Constituição Federal.
2. Atualização dos índices de definição de improdutividade de terras passíveis de desapropriação para fim de Reforma Agrária a ser analisada pelo Conselho de Política Agrícola.
3. Revisão das normas internas do MDA/INCRA visando a agilizar o processo de obtenção de terras, disciplinar a implantação dos assentamentos e as ações de promoção da igualdade de gênero, de desintrusão de não índios e a titulação das áreas de remanescentes de quilombolas.
4. Estabelecer competência concorrente da União com os Estados e Municípios na propositura de ações discriminatórias.
5. Estabelecer caráter preferencial das ações discriminatórias em andamento, referentes a domínio ou posse de imóveis situados na área discriminada.
6. Aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 438/2001, já aprovado no Senado Federal e em trâmite na Câmara dos Deputados, que prevê a expropriação para fim de Reforma Agrária das propriedades em que foi comprovada a utilização de trabalho escravo.
7. Alterações na Lei Complementar 76/93 que dificultam o processo de desapropriação ou repercutem em aumento dos custos finais da indenização, nos termos do Projeto de Lei Complementar 566/99, que tramita no Senado Federal.
8. Implementação das ações necessárias para que o Estado exproprie as propriedades com plantação de psicotrópicos e as destine para a Reforma Agrária.
9. Notificação prévia de ingresso no imóvel particular para efeitos de vistoria por via documental.

37

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

38

II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

## 8. Metas

Uma grande Reforma Agrária se faz com grandes metas. As diretrizes do II PNRA desdobram-se em metas que demonstram o compromisso com uma Reforma Agrária massiva e de qualidade, capaz de produzir uma profunda transformação no meio rural brasileiro e impulsionar um novo padrão de desenvolvimento com igualdade e justiça social, democracia e sustentabilidade social.

### METAS II PNRA - 2003/2006

- |                |   |
|----------------|---|
| <b>META 1</b>  | 400.000 novas famílias assentadas   |
| <b>META 2</b>  | 500.000 famílias com posses regularizadas   |
| <b>META 3</b>  | 130.000 famílias beneficiadas pelo Crédito Fundiário  |
| <b>META 4</b>  | Recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos   |
| <b>META 5</b>  | Criar 2.075.000 novos postos permanentes de trabalho no setor reformado   |
| <b>META 6</b>  | Implementar cadastramento georreferenciado do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais                          |
| <b>META 7</b>  | Reconhecer, demarcar e titular áreas de comunidades quilombolas   |
| <b>META 8</b>  | Garantir o reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas   |
| <b>META 9</b>  | Promover a igualdade de gênero na Reforma Agrária   |
| <b>META 10</b> | Garantir assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas |
| <b>META 11</b> | Universalizar o direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas  |



*Sementes de uma grande mudança, sementes de um novo país.*



Ministério do  
Desenvolvimento Agrário

